



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

## **1. INTRODUÇÃO**

O licenciamento ambiental é um instrumento fundamental para gerir as atividades e empreendimentos que possam causar impactos ambientais. Estes que, geralmente se manifestam ou são identificados em virtude das alterações ou de situações indesejáveis da qualidade ou das condições ambientais (Agra Filho, 2008). A Constituição (art. 225) cita que cabe ao poder público e à coletividade o dever de proteger e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações (Agra Filho, 2008). Para isso, são utilizados os instrumentos da gestão ambiental.

Há um vínculo entre o processo de licenciamento ambiental e outro instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente: a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Nos casos em que os empreendimentos e atividades poluidoras são capazes de causar significativa degradação ambiental, o processo de licenciamento fica condicionado à realização da AIA (Almeida et al, 2008). O Artigo 6º (Inciso II) da Resolução CONAMA 01/86 determina que as atividades técnicas de desenvolvimento do EIA deverão discriminar, entre outros aspectos de análise dos impactos ambientais, a distribuição dos ônus e benefícios sociais. Por isso, dentre as etapas do EIA, prevê-se a participação social (Sánchez, 2013) que pode ser anunciada como o abarcamento de pessoas e grupos que irão sofrer os efeitos benéficos ou maléficos de uma intervenção proposta que deve passar por um processo de decisão (IAIA, 2006). Essa participação pode contribuir com o processo em diversos momentos como na triagem, na preparação do escopo, durante a elaboração dos estudos de Impacto ambiental, durante a análise do estudo por parte do órgão ambiental, além da etapa de monitoramento (Almeida e Montanõ, 2015). No entanto, no Brasil, essa participação é legalmente exigida somente após a conclusão do EIA, quando já existe um quadro completo da situação caso o empreendimento seja implantado (Sánchez, 2013). Sendo sua regulamentação dada pela Resolução do CONAMA 09/1987. Bem como, o CONAMA 01/86, no Artigo 11 (Inciso II), aponta que ao determinar a execução do EIA e apresentação do RIMA, o órgão competente, determinará o prazo para



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados, promovendo a realização de audiência pública sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussões, se julgar necessário.

Cabe destacar que, a participação pública em um processo de licenciamento/AIA não se resume à realização da audiência pública. Podendo ocorrer individualmente através do direito de petição (art 5º (Inciso XXXIV da CF/88) dirigido ao administrador para requerer informações, bem como a Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011. Além dessa possibilidade de participação de indivíduos parece que a ocorrência de associações representativas cria condições mais adequadas de participação da sociedade (Assunção, 2018). No entanto, devido ao arranjo legal do país, a audiência pública pode ainda ser considerada como o principal evento participativo (Alves. G. P. et al, 2020). Sua proeminência é reforçada pela existência de uma norma específica, a Resolução CONAMA nº 009/1987, que detalha sua finalidade, prazos e procedimentos no âmbito do licenciamento ambiental.

A participação social e o acesso à informação são pilares para o exercício da justiça ambiental em processos de licenciamento ambiental e para a garantia do direito a um meio ambiente equilibrado (Patriarcha-Gracioli e Carvalho, 2014). Contudo, um desafio crítico emerge nos casos em que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório (RIMA) não são exigidos. Nesses cenários, a participação social torna-se significativamente fragilizada, uma vez que os mecanismos participativos mais robustos estão atrelados, na prática, à existência desses estudos.

Dentre os problemas mais frequentes discutidos sobre o processo de Licenciamento Ambiental, além da baixa qualidade dos estudos ambientais (Rocha, Lilian Luciana, 2008; MPU, 2004), estão a judicialização dos processos (RIBEIRO, 2010; SCABIN; PEDROSO JUNIOR; CRUZ, 2015), as irregularidades no cumprimento das medidas de acompanhamento e condicionantes (PRADO FILHO & SOUZA, 2004; TCU, 2008; SÁNCHEZ & GALLARDO, 2005), a fragilidade dos órgãos ambientais, refletidas na



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

morosidade, na baixa informatização e no excesso de burocracia (ABEMA, 2013; CNI, 2013; FMASE, 2013), e a ineficiência da participação popular (AGRA FILHO, 2008; PINHEIRO & RIBEIRO, 2011).

Mesmo que a participação social através da audiência pública seja uma das etapas da Avaliação de Impactos Ambientais, que auxilia na identificação e propostas de redução dos impactos ambientais na comunidade pelas atividades e empreendimento considerados efetivos e potencialmente causadores de degradação do meio ambiente, sendo fundamentalmente um momento de consulta e de identificação de conflitos (Agra Filho, 2008), existem poucos estudos que tem tentado analisar a legislação e controles nos processos de Avaliação de Impactos Ambientais e Licenciamento Ambiental, com intuito de identificar as lacunas e sobreposições para serem investigadas. Há uma lacuna marcante entre os procedimentos e a prática da AIA (Villasbôas, Paula, 2003).

O licenciamento ambiental vem sendo visto apenas como uma ferramenta de aplicação para técnicos e órgão ambiental, mas a sociedade pouco entende o seu papel, mesmo sendo eles os mais impactados. Diante das circunstâncias em que a participação pública nos colegiados e nas audiências públicas é praticada, pode-se inferir que a política pública ambiental no Brasil está desprovida de mecanismos que propiciem a resolução de conflitos ambientais. (Agra Filho, 2008).

O cenário agrava quando não é exigido o Estudo de Impacto Ambiental de empreendimentos e atividades, reduzindo assim a participação da sociedade. Por isso, é importante analisar os desafios da participação social nos processos de licenciamento ambiental, identificando as suas fragilidades, e conhecendo os desafios existentes, possibilitando assim, a abertura de uma nova perspectiva para a melhoria. Pois a participação social é a maneira de garantir a transparência dos processos de interesse público e prevenir conflitos de interesse. Contemplando o direito não somente à informação, mas a participação nas tomadas de decisão, evitando e



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

minimizando assim problemas socioambientais.

A precariedade em mecanismos de participação pública corrobora com as crescentes demandas do Ministério Público sobre as licenças ambientais (Agra Filho, 2008). O que demonstra a falta de participação da sociedade durante todo o processo do Licenciamento Ambiental.

A premissa para o levantamento da pesquisa é entender sobre a participação da sociedade no Licenciamento Ambiental, quando não há exigência de EIA/RIMA. Para isso é preciso questionar sobre os mecanismos de participação que estão previstos na legislação vigente e quais são as formas de participação da sociedade civil nos processos de licenciamento, haja visto que deve haver transparência e acesso à informação por parte da sociedade civil. Visando questionar as abordagens existentes, entender o papel de cada autor no processo, as interferências nas deficiências da participação social no Licenciamento Ambiental, e quais formas essa pesquisa pode contribuir para melhorar esse processo.

Diante do exposto, questiona-se: Quais os fatores e desafios que interferem na deficiência dos mecanismos de participação social em empreendimentos dispensados do EIA?

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo Geral**

Analisar os fatores e desafios que interferem na deficiência dos mecanismos de participação social em empreendimentos dispensados do EIA.



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

## **2.2 Objetivos Específicos**

- Caracterizar as alternativas dos mecanismos de participação social no Licenciamento Ambiental;
- Identificar as fragilidades nos mecanismos de participação social no Licenciamento Ambiental;
- Analisar a percepção dos diferentes atores sobre a efetividade dos instrumentos de participação existentes.

## **3. MARCO TEÓRICO**

### **3.1 Histórico do Licenciamento Ambiental no Brasil**

No Brasil, até a década de 70, as ações governamentais relativas à proteção do meio ambiente foram isoladas e desconectadas das políticas públicas de desenvolvimento social e econômico. Acreditava-se, em grande medida, que a única solução para tirar o país do subdesenvolvimento era a prática desordenada de qualquer tipo de atividade que garantisse o retorno econômico necessário para alcançar o desenvolvimento, independente das consequências negativas que pudessem vir à tona, principalmente sobre o meio ambiente (ASSUNÇÃO, 2018). Mas, desde os anos 70 as questões ambientais, em escala mundial, passaram a receber uma atenção especial por parte do poder público (PASSOS, 2009). Começou a haver vários movimentos sociais que se articularam em busca de uma participação social mais efetiva no âmbito público, de modo que a população obtivesse um controle maior no decorrer dos processos de tomadas de decisão nas políticas públicas que a afetassem (SOUZA et al., 2011; O'FAIRCHEALLAIG, 2010). No Brasil, em 1981, foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei 6.938/81), um marco nacional que passa a tratar as questões ambientais de forma pontual, demonstrando a preocupação do governo com a preservação dos recursos naturais (PINHEIRO; TRIGUEIRO, 2014). Dando início a um processo de construção de uma base legal para tentar colocar o meio ambiente como tema principal na tomada de decisões e na gestão de políticas públicas. Com o



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

intuito de melhorar, preservar e recuperar a qualidade do meio ambiente degradado, no decorrer dos anos da política desenvolvimentista brasileira, criaram-se instrumentos jurídicos de proteção ambiental, dentre eles o licenciamento ambiental, que engloba na consecução de seus atos administrativos, a possibilidade de realização de outros instrumentos, como o estudo de impacto ambiental e a audiência pública (ASSUNÇÃO, 2018).

A PNMA sendo uma exigência legal e uma ferramenta do poder público para o controle ambiental, tem como instrumento para prevenção e a mitigação dos impactos, o licenciamento ambiental, com base no planejamento do empreendimento consubstanciado nos documentos denominados: Relatório de Controle Ambiental (RCA), Plano de Controle Ambiental (PCA), Relatório Ambiental Preliminar (RAP), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e, na maioria dos casos, esses documentos apresentam-se como um desafio para o setor empresarial. A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) consiste nos critérios estabelecidos por meio da Resolução CONAMA 001/1986 (MECHI; SANCHES, 2010). A AIA foi estabelecida no Brasil devido à exigência de instituições financeiras internacionais para concessão de créditos, pressão social por participação e pela adoção de legislação específica para os impactos ambientais (ROCHA et al., 2005).

Em 1992, a Secretaria Especial do Meio Ambiente foi transformada em Ministério do Meio Ambiente, estruturando assim a PNMA, o mesmo passou então a ter atribuições ligadas à política de recursos hídricos, de preservação, conservação e utilização sustentável dos ecossistemas, biodiversidade e florestas, por meio de estratégias, mecanismos, instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, políticas para a integração do meio ambiente e produção (FALQUETO et al., 2010). Nesse sentido, Barros et al. (2012) apontam que o licenciamento ambiental tem a finalidade de promover uma análise sobre a viabilidade ambiental das atividades econômicas, assegurando que os empreendimentos sejam instalados em locais ambientalmente adequados e seus



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

responsáveis adotem tecnologias que minimizem os possíveis impactos negativos sobre o ambiente, ou seja, que os empreendimentos sejam viáveis do ponto de vista ambiental.

O art. 9º, inciso IV da Lei n. 6.938/81 elenca o licenciamento ambiental como instrumento da PNMA e o art. 10 subordina de modo amplo a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, a prévio licenciamento pelo Poder Público (ASSUNÇÃO, 2018). Sendo estabelecido na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que qualquer ação que possa causar dano ambiental deverá ser avaliada por meio de um estudo de viabilidade, o qual deverá tratar além da viabilidade técnica, a econômica, a social e também da viabilidade ambiental como indica a Resolução 001/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

O conceito de impacto ambiental é definido pela resolução CONAMA 001/1986, como sendo: “Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986).” As demandas sociais ocasionam interações nos sistemas ambientais e justificam intervenções que podem resultar em diferentes possibilidades de impactos ambientais. Nesse sentido, os impactos ambientais podem ser diferenciados de acordo com as demandas ambientais. Diante da complexidade e heterogeneidade dos interesses envolvidos, a resolução dos conflitos ambientais requer uma condução compartilhada no processo de gestão (AGRA, 2008).

A Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) foi fortalecida no Brasil com a criação da



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em 1981 e posterior regulamentação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (Sanchez 2008). A Avaliação de Impactos Ambientais é incluída entre os instrumentos da PNMA, sendo um instrumento eficaz na conservação e restauração dos recursos naturais (Sá 2004; Sanchez 2008). A Resolução CONAMA nº 01/1986 estabeleceu as bases para a avaliação de impactos ambientais no país, com as regras básicas para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Na AIA, se tem vários tipos de estudos ambientais, de acordo com o tipo de empreendimento a ser realizado, desde estudos simplificados até estudos mais detalhados, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) (SÁNCHEZ, 2020). Tais estudos são instrumentos de prevenção de problemas ambientais e são exigidos para o licenciamento de empreendimentos ou atividades que possam causar significativa degradação do meio ambiente (Sanchez, 2008). Como previsto na Resolução Conama Nº 01, de 1986, todos os empreendimentos potencialmente poluidores presentes em seu artigo 2º. estão sujeitos ao EIA/RIMA, para que se ateste ou não a sua viabilidade socioambiental. No momento em que um empreendimento seja licenciado perante EIA e RIMA, pode haver a convocação de audiência pública por parte do órgão ambiental licenciador, uma modalidade de participação pública.

O EIA (Estudo de Impacto Ambiental) é um tipo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) e esse instituto originou-se com a National Environmental Policy Act (NEPA) dos Estados Unidos, que trazia em seu conteúdo a exigência de uma análise com o objetivo de prevenir a ocorrência de impactos ambientais. Em âmbito brasileiro, esse instrumento foi inaugurado por legislações estaduais, com destaque ao Estado do Rio de Janeiro, que foi o primeiro a regulamentar o EIA. Esse instituto não tem como objeto simplesmente o estudo do meio físico e biológico, mas também o socioeconômico, assim “compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e própria redação do laboratório” (MACHADO, 2012, p. 276). Para a realização desse tipo de estudo, não é aceitável que a equipe





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

multidisciplinar, responsável pela elaboração do documento, possa caracterizar uma área impactada sem haver a participação e contribuição popular durante essa fase de levantamento de dados, afinal excluir essa possibilidade é realizar um estudo incongruente, incompleto ou até mesmo ilegítimo.

De maneira mais efetiva, e específica, sobre os estudos realizados no bojo do licenciamento ambiental, o principal marco normativo é a Resolução Conama nº 1/1986 (BRASIL, 1986), que disciplinou o EIA-RIMA. Isso porque, no § 2º do art. 11, a Resolução Conama nº 1/1986 define que cabe ao órgão ambiental, quando julgar necessário, a possibilidade de promover a realização de audiência pública. Apesar de ser um avanço, a regulamentação mais concreta só aconteceu efetivamente com a Resolução Conama nº 9/1987 (BRASIL, 1987). A partir dela, a audiência pública deixa de ser uma faculdade, passando a ser um direito, se tornando o momento em que a sociedade civil se faz ouvir frente a possível emissão de uma licença ambiental.

Mais tarde, em 1988, quando atualizada a Constituição Federal, esta trouxe consigo o capítulo VI, formado pelo artigo nº 225, específico sobre o meio ambiente, o qual declara que: “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” (BRASIL, 1988). Taxativamente, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) o meio ambiente além de ser qualificado como patrimônio público passou a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade ou, na linguagem do constituinte, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (ASSUNÇÃO, 2018). Também fortaleceu a Lei Federal n.º 6938/81, que estabelece as bases para a Política Nacional do Meio Ambiente, sobretudo no que tange ao cumprimento das diretrizes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, concebido como um modelo de gestão ambiental, direcionado a harmonizar e articular as ações políticas governamentais na área ambiental e a implantar a descentralização em todas as esferas de governo (MAGLIO, 2000).



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

A exigência do licenciamento ambiental possui amparo na Constituição Federal em decorrência da constitucionalização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) já que este é parte integrante daquele. Verifica-se que o termo “licenciamento ambiental” não aparece na Constituição, mas a imposição ao Poder Público, no inciso IV do §1º do art. 225, “de exigir e dar publicidade ao estudo prévio de impactos ambientais, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” pressupõe a necessidade de exigir o licenciamento ambiental. (ASSUNÇÃO, 2018).

A PNMA estabeleceu que o processo de licenciamento é regulamentado pela Resolução CONAMA 237/1997. Portanto, assegurar a execução do licenciamento ambiental significa implementar uma normatividade de acordo com a Constituição Federal, coerente com a carga principiológica da ordem jurídica brasileira e o caráter vinculante aos princípios do direito ambiental, inclusive o que está expresso com o texto do inciso VI, do art. 170 da Carta Magna brasileira. Mais recente a Lei Complementar 140/11 trouxe em seu inciso I, artigo 2º o conceito atual de licenciamento ambiental, de acordo com a legislação brasileira. O licenciamento ambiental como um todo se trata de um dos procedimentos administrativos, constituído de diversos atos. Pode-se dizer que é regulado pela Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) e submetido aos critérios do art. 2º da mesma, dentre os quais estão a publicidade, o interesse público, garantia dos direitos à comunicação, divulgação dos atos administrativos, entre outros.

Partindo de um corpo de diplomas legais, a ação protetiva e de controle exercida pelo Poder Público se conduz por um sistema de gestão ambiental que nada mais é do que uma forma legítima, orgânica e racional de praticar a tutela do ambiente através de instrumentos técnicos e da participação popular. Isto porque não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, CF/88), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e, muito menos



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Ademais, o art. 225 da CF/88 define que o cidadão deixa de ser mero titular (passivo) de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e passa também a ter titularidade de um dever, o de “defendê-lo e preservá-lo”. (ASSUNÇÃO, 2018)

É fácil perceber que, dada à complexidade dos elementos envolvidos, qualquer estratégia de desenvolvimento somente poderá ser dita sustentável diante da análise de informações tão detalhadas quanto possível a respeito das consequências das ações humanas sobre o meio ambiente físico, o meio biológico, os ecossistemas e o meio socioeconômico, de forma que os processos decisórios levem em consideração todas as consequências previsíveis das ações propostas. Daí o papel fundamental desempenhado pelo licenciamento ambiental, que por meio de uma atuação preventiva, com a exigência de estudos prévios, pode orientar a concretização de padrões sustentáveis de desenvolvimento (ASSUNÇÃO, 2018).

### **3.2 Fundamentos da Participação Social no Licenciamento Ambiental**

A participação social é um processo formativo que capacita a sociedade politicamente, tornando-a consciente da sua própria realidade, problemas e soluções, e que pode transformar boas ideias em ações efetivas, não adiantando apenas estimulá-las se as decisões não estiverem pautadas nos interesses da sociedade (FERNANDES; SAMPAIO, 2006). Segundo Teixeira (2002, p. 30), é um “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (TEIXEIRA, 2002, p. 30), visando legitimidade e conhecimento das decisões tomadas e, acima de tudo, promover o desenvolvimento da sociedade para uma percepção e educação de cunho cidadão (DALLARI, 1984; DEMO, 1988; JACOBI, 2003; SOUZA, 2000; PNUD, 1993).

Entende-se, portanto, que procedimentos que exijam o princípio da efetiva



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

participação em processos de decisão, ou mesmo, construção de subsídios para que esta se consolide, precisam ter em primeiro plano a concepção de uma democracia participativa, isto é, “a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos reais possibilidades de aprender a democracia e exercer controle crítico na divergência de opiniões” (ARAÚJO, 2013, p. 427).

Os embriões da participação social em licenciamentos ambientais no Brasil foram positivados inicialmente em 1981. Isso porque consta, no inciso X do art. 2º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), “a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”. Eis, portanto, a orientação para se incrementar a participação social na pauta ambiental. O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da PNMA, aplicando-se a ele esse objetivo. Por meio do Decreto nº 88.351/1983 (BRASIL, 1983), que regulamentou a PNMA, foi reafirmada a incumbência de o Poder Público educar a população para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente.

Ainda, a PNMA criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) por meio do Decreto Federal 99.274/1990 e o Conselho Nacional do Meio ambiente (CONAMA) pelo Decreto Federal 88.351/1983, onde tal impôs ao poluidor o dever de reparar os danos ambientais causados e tem como um de seus princípios a educação ambiental, que mais tarde ganha maior relevância com a criação da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA, Lei Federal 9.795/1999), considerada como uma forma de capacitar e instruir todo cidadão para garantir sua participação ativa na defesa do meio ambiente.

Se os cidadãos são sujeitos aptos a participar das tomadas de decisões coletivas, os critérios que definem quem pode participar, conseqüentemente, estabelecerão qual a forma de governo de uma determinada comunidade política. Deste modo, é



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

necessário “esclarecer quem são os cidadãos, de qual participação se trata e quais as suas modalidades” (UGARTE, 2004, p. 93). Segundo Gohn (2001, p. 13-4), “[o] entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo democrático”. Assim, o entrave à compreensão do que vem a ser participação social e, especificamente, desse processo praticado na gestão ambiental municipal, remete à necessidade de compreensão e busca das principais definições deste termo na literatura específica da área. Segundo Dallari (1984, p. 10), toda e qualquer participação da sociedade, independente do objetivo e esfera de poder, torna-se uma participação de cunho político, entendendo, neste contexto, política como “a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”. Nesta mesma linha interpretativa do termo participação, Oliveira (2008, p. 91) ressalta a importância do direito para a prática de participação ativa no poder local, assegurado na Constituição de 1988, o que possibilita aos indivíduos “instrumental jurídico para o exercício do controle social da gestão pública”, bem como “faz nascer nas pessoas um sentimento de cidadania, através do qual a pessoa se sente não apenas um simples indivíduo, mas um cidadão/cidadã político ativo, empoderado”.

Essa efetivação do direito da participação se consolida no Brasil com a Constituição Federal de 1988, que o garante em seu artigo 1º: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). A constituição de 1988 indica que a democracia é expressa por meio de representantes eleitos pelo povo, mas também de outras formas que igualmente assegurem a participação popular, seguindo os princípios por ela levantados (FIGUEIREDO, 2002). Dentre as formas de participação popular a audiência pública é um dos principais espaços em que a vontade popular se mantém soberana frente ao projeto apresentado, e esta deve assegurar os seguintes princípios constitucionais: princípio da legalidade; princípio da liberdade; princípio da igualdade; princípio da ampla defesa; princípio da isonomia; princípio do contraditório; princípio da simetria; princípio da proporcionalidade da Lei (DAL BOSCO, 2003).



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

No direito ambiental, há vários princípios que garantem a democracia na gestão dos bens naturais, sendo dois deles de vital importância para a efetividade do exercício de formas diretas de atuação social, como o princípio da informação e da participação. Em termos de licenciamento ambiental, o princípio da informação visa garantir que a população tenha acesso às informações de interesse público referentes ao meio ambiente, como os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), além da publicação das atas das audiências públicas e suas Atas, entre outros (MACHADO, 2013). Desse modo, a participação social é uma forma de dar transparência a processos de interesse público, e de promover a análise e validação democrática, evitando mascarar processos de interesse público, como aqueles que envolvem o licenciamento de atividades ou empreendimentos que utilizam recursos ambientais e são considerados efetivos e potencialmente poluidores ambientais (FARIA, 2006).

A criação de espaços para prática da participação cidadã favorece, qualitativamente, a capacidade de representação dos interesses de forma igualitária, no entanto, “garantir canais formais de participação não significa, por si só, que esta, se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz”, já que permanecem entraves à inserção e prática desse processo, principalmente, na esfera local: “restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos participem” (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012).

Efetivamente, o licenciamento ambiental é um peculiar procedimento administrativo onde se encontram, além da Administração Ambiental e do interessado requerente do ato licenciatório, outros potenciais – ou efetivos – interessados, aqueles que podem ser atingidos ou afetados pelos resultados da decisão a ser tomada. Como a responsabilidade pela defesa do meio ambiente não é somente do Poder Público, mais da coletividade, essa instrução processual deve ser realizada com os cidadãos e as associações representativas. Para que seja possível o cumprimento dessa



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

responsabilidade pela sociedade, em especial comunidades a serem atingidas por obras ou atividades a serem implementadas, o licenciamento deverá estar alicerçado na publicidade, na informação e na educação ambiental para que os cidadãos possam intervir de forma qualificada e adequada (ASSUNÇÃO, 2018).

O processo decisório deve ser acordado entre as partes interessadas, proprietários e investidores, poder público e sociedade civil atingida, de forma que o meio ambiente seja democraticamente utilizado, evitando assim os monopólios sobre o direito do uso dos recursos naturais (BORRILE; CALGARO, 2016). Contudo e ao longo das décadas, a participação social tornou-se quase um princípio fundamental na literatura brasileira, ou seja, presente em muitos discursos políticos, científicos, empresariais como "condição de tudo o que é positivo na sociedade, como democracia, cidadania, inclusão social, saúde mental e sucesso profissional" (SAWAIA, 2001, p. 119).

Para Demo (2001, p. 176), mais do que "saber referenciar-se à participação popular, é saber perceber até que ponto existe ou é fantasia", já que "a participação tende a ser um discurso teórico, para encanto das plateias e das modas. Para se chegar à prática, supõe-se forte ascese, que é mais fácil pregar aos outros, do que concretizá-la em nós". Dentre os limites teórico-metodológicos críticos, há de se considerar que a participação de atores diversificados nem sempre significa um processo qualitativo e crítico. Muitas vezes, por exemplo, a consulta aos atores não governamentais acontece, somente, antes e depois das negociações, mas não durante. Segundo Milani (2008), participação praticada dessa forma pode aumentar a transparência, mas não garante a legitimidade do processo para construção de interesses coletivos

Tendo em vista a análise do controle da sociedade nas tomadas de decisão sobre empreendimentos que afetem diretamente a população, Eidsvik (1978) elaborou uma tabela apresentando os graus de participação pública, dividindo-os em cinco possibilidades. Uma delas se daria por meio da informação aos cidadãos de decisões já tomadas por parte do Poder Público; há a persuasão, em que o empreendedor ou





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

Poder Público, no caso de licenciamento ambiental, tenta convencer a população sobre sua assertividade; a consulta, em que a proposta é apresentada, as opiniões e críticas são coletadas e a decisão é tomada; a parceria, em que a informação é transmitida, mas a decisão é tomada em conjunto e, por fim, o controle, no qual a decisão é tomada pelo público.

A democracia participativa no Brasil e nos países da América Latina é um processo recente e ainda confuso, tendo em vista ritos burocráticos, que dão margem a flagrante discricionariedade. Os resquícios da ditadura militar, a falta de uma transição plena de direitos e o ranço cultural de autoritarismo continuam presente no que se traduz como o desafio da construção de um regime democrático. (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019). O efetivo exercício do princípio da participação, assim como os demais princípios do sistema normativo brasileiro, podem estar ou não expressos em leis, o que não torna a aplicabilidade menos ou mais necessária para o avanço da democracia (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019).

Autores como Dowbor (1993; 2008), Demo (1988), Jacobi (1997, 2003), Frey (2000), Dallari (1984, 2001), Teixeira (2002) e Dagnino (2004) chamam atenção para três fatores condicionantes desse processo ao afirmarem que a desinformação, falta de consciência ambiental/déficit de conhecimentos e práticas democráticas são alguns dos principais entraves para a iniciativa participativa, ou seja, condicionantes do processo participativo junto às decisões públicas e políticas do município. Ao mesmo tempo, argumentam que a necessária mobilização do conhecimento existente na sociedade por meio da disponibilização de informações sintetizadas e de fácil acesso, como caminho, apresenta-se necessária para superação dos impasses e melhoria do desempenho administrativo e democratização dos processos decisórios locais. Do mesmo modo, verificam-se semelhanças desses fatores com os degraus da escada de Arnsteins (1969) atualizada por Souza (2008), em que os quatro fatores mais citados como condicionantes de maior influência ao sucesso e/ou fracasso da gestão ambiental municipal (principalmente informação, percepção,





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

educação/conscientização e capacitação) são, também, os mesmos para se atingir graus maiores e equitativos de abertura desse processo (parceria, delegação de poder e autogestão). Já os demais fatores identificados (principalmente descrença, histórico local e grupos de interesse) estão mais relacionados aos degraus mais baixos da escada (coerção, manipulação).

É necessário a atuação do princípio da participação popular junto a implementação de acesso à informação, já que a formação de concepção crítica é um composto indispensável. Essa opção pela ênfase à orientação livre da participação popular/acesso à informação possibilita enxergar a noção de autonomia como garantia de idoneidade às decisões administrativas ambientais, em que há que se considerar também a presença de consentimento prévio e de boa fé. (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019).

O princípio da informação é garantido também pela Política Nacional do Meio Ambiente que, no artigo 9, inciso 7, estabelece o “Sistema Nacional de Informação sobre o meio ambiente”, um instrumento para a execução dos objetivos da Lei, que prevê que as informações relativas ao meio estejam acessíveis e atualizadas para o conhecimento de toda a sociedade (BRASIL, 1981). Na Lei nº 10.650, de abril de 2003, se garante e reforça o direito à informação ambiental, em que a pessoa interessada não precisa apresentar as motivações que a levam a solicitar o acesso aos documentos públicos (SÁNCHEZ, 2020). A Lei 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e a Portaria nº 160/2009 (Ministério do Meio Ambiente) que institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente, assim facilitando o acesso da população às informações ligadas ao meio ambiente e executando mais um dos instrumentos da PNMA (Art. nº 9, Inciso VII).

Para que o processo de gestão municipal possa alcançar a transparência de suas



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

ações, é fundamental que a informação esteja não só organizada, mas, principalmente, adequada à linguagem da população e divulgada em canais de fácil acesso (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012). Nesse sentido, a participação não existe sem que haja a educação ambiental e o livre acesso à informação, este último já citado anteriormente como imprescindível e necessário para que a ideia do que está sendo planejado seja devidamente compreendido por quem é sujeito afetado ou atingido por provável impacto ambiental. Não se trabalha com qualquer concepção de acesso à informação, mas sim a partir da construção de base crítica para que o livre arbítrio possa ser exercido, isto é, consolidação de educação ambiental, informação e participação, como uma tríade inseparável e dependente para o alcance deste último elemento em especial. Isso se traduz em tomada de consciência do público afetado sobre os possíveis impactos que uma obra ou uma atividade econômica possa exercer sobre os mesmos e o exercício do poder dos diversos atores envolvidos e interessados nas alterações e intervenções do projeto, as quais possam interferir diretamente sobre suas vidas. Portanto, o ideal seria haver com antecedência a qualquer proposição de atividade ou projeto o acesso às informações importantes do mesmo, bem como discussão dos valores imbuídos na questão da proteção ambiental que o projeto se propõe, principalmente em relação aos fatores envolvidos nas possíveis compensações do projeto e condicionantes do licenciamento. (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019).

A qualidade e a quantidade de informação irão traduzir o tipo e a intensidade da participação na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar. (MACHADO, 2006, p. 34). Segundo Hourdequin et al. (2012), Queiroz et al. (2018) e Agra Filho (2008), a falta de informações compromete a participação pública, o que coaduna com os relatos dos participantes.

Tais problemáticas, de falta de informação e não participação, mantém o processo de



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

licenciamento ambiental com uma metodologia frágil e ainda de difícil compreensão do público (VASCONSELOS, 2002). O que, segundo Bronz (2013), por vezes é aproveitado pelas organizações, a fim de conseguirem aprovação popular, mesmo com um projeto de engenharia que apresente os impactos de forma simplificada e/ou não condizente com a realidade.

Bordenave (1994), ao avaliar a participação em um grupo ou organização em duas perguntas, diz: Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões? Quão importantes são as decisões de que se pode participar? Do cruzamento das possíveis respostas feitas a essas questões deriva uma escala com os diferentes graus de participação: que vai da participação/informação, cujos membros de um grupo são apenas informados sobre algo, passando pela consulta, a recomendação, a cogestão e a delegação, chegando até ao estágio máximo de participação, que é a autogestão.

Para entender melhor como as partes interessadas atuarão no processo de decisão, a Associação Internacional para a Participação Pública (THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION, 2007) indica cinco tipos de participação popular dentro de uma audiência pública, de acordo com seu propósito:

1. Informativa: Fornecer informações ao público para que auxiliem na compreensão de um problema existente, alternativas, oportunidade e/ou soluções;
2. Consuntiva: Receber retroalimentação acerca da análise de alternativas e/ou decisões;
3. De envolvimento: Trabalhar diretamente com o público ao longo do processo para garantir que as preocupações e aspirações sejam consistentemente compreendidas e consideradas;
4. Colaborativa: Ter o público como parceiro em cada aspecto da decisão, incluindo no desenvolvimento de alternativas e na identificação das melhores soluções;
5. Delegacional: Colocar a decisão final nas mãos do público.

A divulgação de informações promove conhecimentos e motiva a população a enfrentar a dependência política e clientelista persistente ainda em muitos municípios brasileiros, nos quais permanecem as trocas de favores entre sociedade e



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

funcionários públicos (GONDIM, 1998; KÜSTER, 2004). A partir do momento em que há informações sobre a situação ambiental local, a população pode perceber as alterações que afetam a qualidade ambiental de sua cidade e, assim, se mobilizar para discussões conjuntas com o governo na busca de suas reivindicações (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012).

### **3.3 Modalidades do Licenciamento Ambiental e de Formas de Participação Social**

O processo de licenciamento ambiental é instituído pela resolução CONAMA 237/1997 a qual o define como: Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 1997). A mesma resolução ainda indica em seu Anexo 1 os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, na linha do disposto no art. 10 da Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) n. 237/97, pelo menos, 8 (oito) fases, a saber:

a) definição pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento; b) requerimento da licença e seu anúncio público; c) análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos, estudos apresentados e realização de vistoria técnica, se necessária; d) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão licenciador; e) realização ou dispensa de audiência pública; f) solicitação de esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública; g) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; h) deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade. Em caso positivo, esta fase de emissão de licença desdobra-se em: h.1) Licença Prévia (LP): ato pelo qual o administrador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e estabelece requisitos básicos e condicionantes a



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

serem atendidos nos próximos passos de sua implementação; h.2) Licença de Instalação (LI): expressa consentimento para o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados; h.3) Licença de Operação (LO): manifesta concordância com a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças ambientais. Este desdobramento significa que o licenciamento ambiental possui procedimentos interligados e dependentes entre si. Tem início com a LP, sendo que esta, uma vez negada, encerra o licenciamento ambiental, pois este necessita da aprovação da LP para poder iniciar a próxima etapa, LI, ou seja, primeiro deverá ser aprovado o projeto para depois ser implantado. E se o empreendedor não seguir o que está estabelecido no projeto não poderá passar para a fase seguinte, LO. Nesta, será verificado se o projeto foi inteiramente respeitado. Caso tenha sido, receberá a LO; do contrário, esta não poderá ser concedida. Disto infere-se que a obtenção da LP e LI não dão autonomia aos autores quanto à obtenção da licença, pois esta é dependente de todas as etapas. Apenas quando concluída a última – LO - é que o empreendedor receberá a licença ambiental (ASSUNÇÃO, 2018).

No estado da Bahia, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEPRAM) cumpriu a sua atribuição por meio da publicação de resoluções que detalham as tipologias de atividades cujo licenciamento é de competência municipal. A **Resolução CEPRAM nº 4.327/2013** e suas atualizações (como as Resoluções nº 4.420/2015 e nº 4.579/2018) são os principais instrumentos normativos que orientam os municípios baianos.

Essas resoluções não apenas listam as atividades, mas também as classificam de acordo com o seu potencial de impacto, estabelecendo as bases para a definição do tipo de estudo ambiental a ser exigido no processo de licenciamento.

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, representou um marco na descentralização da gestão ambiental no Brasil, conferindo aos municípios uma maior autonomia para realizar o licenciamento de atividades e empreendimentos que



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local. Essa "flexibilização", na verdade, consiste em uma distribuição de competências entre os entes federativos, visando a maior eficiência e celeridade nos processos, sem, contudo, isentar a necessidade de rigorosas avaliações ambientais. O artigo 9º da referida lei é o dispositivo central que estabelece a competência municipal para o licenciamento ambiental. De forma crucial, a alínea 'a' do inciso XIV deste artigo determina que caberá aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente definir a tipologia dos empreendimentos e atividades considerados de impacto local. Essa definição deve levar em conta critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

O Artigo 110 do Decreto Estadual da Bahia nº 14.024/2012 é um dispositivo central no sistema de licenciamento do estado, estabelecendo uma conexão direta entre o potencial de impacto de um empreendimento e o rigor do processo ao qual ele será submetido. A norma se baseia na classificação das atividades em seis classes distintas, definidas a partir da combinação de seu porte e potencial poluidor.

Para os empreendimentos de menor impacto, especificamente os enquadrados nas Classes 1 e 2, o licenciamento é realizado de forma simplificada por meio da Licença Unificada (LU), que contempla em um único ato as fases de planejamento, instalação e operação. O estudo prévio exigido para estes casos é o Estudo Ambiental para Atividades de Pequeno Impacto (EPI), um documento de menor complexidade. Já para as atividades de impacto intermediário, que se enquadram nas Classes 3, 4 e 5, o processo se torna mais rigoroso, exigindo o Licenciamento Trifásico, com a obtenção sequencial das licenças Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO). A análise do órgão ambiental para estas classes é subsidiada pelo Estudo Ambiental para Atividades de Médio Impacto (EMI). No topo da escala, para os empreendimentos da Classe 6, considerados de significativo impacto ambiental, a exigência é máxima. Eles também seguem o rito do Licenciamento Trifásico, porém com base no estudo mais completo previsto na legislação: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

A participação da sociedade no licenciamento ambiental é um direito garantido, e na Bahia seus mecanismos variam conforme a classe do empreendimento, refletindo a magnitude de seus potenciais impactos. Nos casos de maior relevância, correspondentes à Classe 6, a participação popular atinge seu nível mais formal com a Audiência Pública, que é obrigatória por lei. Nela, o projeto e seus impactos são discutidos abertamente com a comunidade, e as contribuições devem ser consideradas na decisão final do órgão licenciador.

Para os empreendimentos de médio impacto, classificados entre 3, 4 e 5, a Audiência Pública torna-se um instrumento facultativo. Ela pode ser convocada por iniciativa do órgão ambiental ou por demanda da sociedade civil, do Ministério Público ou de um grupo de cinquenta ou mais cidadãos. Descendo na escala de impacto, para os empreendimentos das Classes 1 e 2, a legislação não prevê mecanismos formais de consulta como a audiência, em razão do seu processo simplificado.

Pequeno, médio ou grande, é no município que mora o cidadão. É ali que começam os desafios dos limites e das possibilidades. Não é ali que terminam os desafios, pois as decisões tomadas além dos limites municipais e nacionais afetam o dia a dia dos cidadãos e trazem consequências econômicas, sociais e políticas para seu cotidiano (FONSECA, 1995, p. 154).

Na política nacional de meio ambiente, a abordagem dos conflitos ambientais está prevista, implicitamente, nos mecanismos orientados para os procedimentos de participação pública nos processos de decisão (Agra Filho, 2008). A participação popular deve se dar em todo o procedimento do licenciamento e é de suma relevância, uma vez que o destino das pessoas atingidas por algum tipo de impacto será determinado a partir da concessão das licenças, em meio a um complexo que envolve a relação natureza/ser humano (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019). Destaca-se, que os diversos estudos apontados no referencial teórico permitem afirmar que a participação social amplia a capacidade de governo e a efetivação do processo de gestão das políticas públicas (FONSECA et al., 2013).



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

O Estado brasileiro, no período de redemocratização, legitimou por meio da Constituição Federal (CF) de 1988 novas formas de deliberação e de participação social e as incorporou como respostas às demandas sociais advindas dos grupos e movimentos sociais que estavam expostos na arena de lutas na época. As formas de participação social se configuraram, então, como importante conquista da sociedade civil para a gestão das políticas públicas e para o controle social. Porém, após um período de trajetória democrática, o debate vem sendo qualificado sob a ótica da efetividade, ou seja, colocando em questão se os mecanismos deliberativos e de participação social no Brasil conferem um caráter real de promoção do diálogo com a sociedade civil no que tange ao envolvimento e decisão sobre os assuntos de ordem pública ou se, vem legitimando alguma forma de controle. (LIMA; MARQUES, [s.d.] )

A importância da informação para a participação social nas tomadas de decisões ambientais está enfatizada pela Convenção de Aarhus<sup>10</sup> (UNECE, 1998), que garante não apenas o direito a participar, mas, principalmente, o amplo acesso e divulgação de informações ambientais para a sociedade. Seu objetivo está em obter efetiva participação com opiniões e conhecimentos locais nas decisões públicas, aumentando a percepção dos cidadãos para os problemas ambientais e, ao mesmo tempo, a responsabilidade e transparência a tal processo. A relevância desse documento para a prática participativa no Brasil está na sua utilização em outras normas já existentes na gestão públicas, mas que segundo Furriela (2002), “[...] são aplicados nos procedimentos de estudos de impacto ambiental, mas raramente com relação a planos, programas e elaboração de normas”. A primeira lacuna identificada nos estudos está na deficiência de conhecimentos existentes dos atores inseridos no processo de tomada de decisões, o que não é privilégio dos conselhos de meio ambiente (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012).

Um dos entraves do licenciamento é o fato da mesma ter sido desenhado para empreendimentos de grande porte, principalmente os industriais, porém, o





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

instrumento foi estendido a quase todos os setores produtivos, empreendimentos de pequeno e médio porte, causando distorções. Essa situação implicou na busca crescente de licenciamentos, no entanto, os órgãos responsáveis pelo licenciamento não conseguem atender a demanda e, conseqüentemente, acabam resultando no acúmulo de solicitações (PÊGO FILHO et al., 2018). O licenciamento ambiental é obrigação do empreendedor, prevista em lei, buscar o licenciamento ambiental junto ao órgão competente, desde as etapas iniciais de seu planejamento e instalação até a sua efetiva operação. Uma das características do licenciamento é a participação social na tomada de decisão, por meio da realização de Audiências Públicas como parte do processo, compreendendo um processo de etapas que devem ser cumpridas pelo empreendedor para obtenção das licenças ambientais (SILVEIRA; ARAÚJO NETO, 2014).

A Audiência pública é o principal canal de participação da comunidade local no processo de licenciamento (CIRNE; FERNANDES; GAMA, 2022). Vale ressaltar que a participação social é assegurada pela Resolução CONAMA 009/1987 que trata especificamente das audiências públicas, sendo esse o principal mecanismo de participação e informação popular sobre os processos de licenciamento que estão ocorrendo (DUARTE et al., 2016). Esta será convocada quando: o órgão ambiental responsável julgar necessário; 50 cidadãos (ou mais) solicitarem; ou ainda, quando o ministério público se manifestar favorável, assim como indicado pela Resolução CONAMA nº 009/1987. As Audiências Públicas têm por finalidade expor, aos interessados, o projeto proposto e seus impactos ambientais, dirimir as dúvidas constantes do RIMA e recolher as críticas e sugestões a respeito dos objetivos e das minimizações propostas. Essas informações servirão de subsídios para a análise e para o parecer final do órgão ambiental sobre o empreendimento proposto, para efeito de licenciamento ambiental. Nesse sentido, a Audiência Pública é fundamentalmente um momento de consulta e de identificação de conflitos. (Agra Filho, 2008)

A participação social ao longo do processo de licenciamento ambiental é importante



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

para a garantia da transparência do processo e o controle social, legitimando-o perante a população diretamente afetada por empreendimentos socioambientalmente impactantes (DUARTE et al., 2016; GLUCKER et al., 2013; HARTLEY et al., 2005). Além disto, a participação popular é indispensável para o exercício efetivo da democracia, conforme Queiroz et al. (2018). Já para Hourdequin et al. (2012), a participação é um requisito ético em um estado democrático de direito, promovendo a autonomia dos cidadãos nas decisões a respeito de bens coletivos. O processo de participar, que necessita de autonomia e igualdade de oportunidades para os diversos atores sociais envolvidos é considerado fundamental, sendo um fim em si mesmo. A Resolução CONAMA 009 de 1987 regulamentou a participação da sociedade civil no licenciamento, apresentando os procedimentos, quais atores sociais podem solicitá-la e qual o período para tal. Não obstante a importância das audiências públicas no licenciamento ambiental, há questionamentos a respeito de sua efetividade. Durante a fase do licenciamento ambiental, as audiências são realizadas, em sua maioria, após a publicação do EIA/RIMA, momento em que a maior parte das decisões sobre o empreendimento já foram tomadas. Deste modo, a população não atua de forma ativa neste processo, pois é somente consultada ou informada acerca do futuro empreendimento, com seus potenciais impactos positivos e negativos, assim como formas de mitigá-los, sem o poder de influenciar nessa tomada de decisão (MELGAR et al., 2019; SÁNCHEZ, 2020; CÉSAR, 2011; SOUZA et al., 2011; SAMPAIO et al., 2003).

No âmbito do licenciamento ambiental, a audiência pública é a reunião pública, aberta e acessível destinada a esclarecer dúvidas e recolher críticas ou sugestões acerca do processo de licenciamento ambiental, expondo aos interessados informações sobre a atividade ou o empreendimento objeto do requerimento de licença e oferecendo-lhes possibilidades concretas de participação na construção das decisões administrativas correspondentes (COPAM, 2018). Embora seja um valioso instrumento para a democratização da tomada de decisão, a audiência pública ainda apresenta inúmeras limitações como forma de participação (Sánchez, 2013). Para Burian (2006), por



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

exemplo, as audiências públicas são insuficientes para a população dar sua contribuição na decisão.

Os problemas dos EIAs e RIMAs muitas vezes têm origem em Termos de Referência deficientes. Isso acarreta em diagnósticos ambientais incompletos e, conseqüentemente, dificulta a correta previsão dos impactos ambientais do empreendimento. Outra importante questão que ocorre anteriormente à preparação do EIA/RIMA é a formação da equipe que conduzirá o estudo, pois os profissionais devem ser especialistas no objeto de estudo que estão avaliando (BENTO; ALMEIDA, 2016). Apesar dos avanços advindos da adoção do EIA/RIMA no licenciamento ambiental, esses estudos ainda não cumprem totalmente com o seu propósito. Isso se deve, em parte, às falhas encontradas nesses estudos e na divulgação dos seus resultados (MPU 2004; Almeida et al. 2016). Após a elaboração do EIA podem ocorrer audiências públicas, como já citado, o que é uma das formas posteriores de controle. Estas deveriam ser instrumento sempre utilizado posto que tem por finalidade central expor conclusões do estudo e trazer à tona as críticas e sugestões a respeito do empreendimento. Mas, é outra forma de controle desse instituto que se defende primordial, que começa bem antes de sua elaboração, que é o já referido Termo de Referência (TR). A importância do TR como um mecanismo de controle advém da necessidade de se antever a qualquer formulação ou equívocos na elaboração da análise, posto que a obtenção de licenças prévias tem sido encarada como substancial para a conclusão do procedimento de licenciamento ambiental de grandes projetos. Não se concorda com a ideia de que o EIA seria apenas um meio de “ajudar” ou “auxiliar” o processo decisório, como se fosse um instrumento secundário. Mas, se entende que a função do EIA vá para além disso, pois não faria sentido ser realizado somente com fins consultivos, sem qualquer vinculação de ato decisório. Um dos elementos para essa sedimentação é a execução do Termo de Referência ou TR, conforme os critérios nele adotados e de acordo com os princípios e regras do Direito Ambiental. A participação popular é uma variável indispensável nesse bojo, ainda mais porque o fruto (resultado) da execução do TR é um dos documentos de destaque



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

de todo o procedimento do licenciamento ambiental: o EIA/RIMA (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019). Esse nível de envolvimento durante a execução do TR perpassa pela contribuição dos sujeitos interessados quando o termo, por exemplo, pretende descrever as formas de desenvolvimento da região, bem como perpassa pelo recebimento de cópia das informações prestadas por esses sujeitos, por exemplo. Zhouri (2011) possui a opinião de que o TR deveria inclusive ser discutido com as comunidades atingidas, “a fim de que um plano de trabalho detalhado incorporasse as suas demandas” (ZHOURI, 2011, p. 27).

Concorda-se em parte com esse argumento. A tendência política sobre a abordagem em questão é fruto do direcionamento empresarial e interesses privados, de maneira que o desinteresse em aperfeiçoar o conteúdo do instituto do TR, por exemplo, perpassa pela quebra de uma estrutura de poder econômico concentrado. Isso não diminui a importância da proposição levantada por Zhouri (2011), já que permanece um ideal a se alcançar. As necessárias providências de controle que devem se apresentar desde o início desse procedimento, sem permitir que irregularidades, possivelmente existentes, sejam apontadas somente na fase posterior, com a conclusão de um EIA. (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019). O ideal seria que a elaboração do EIA já fosse um momento/fase também em que a consciência crítica dos sujeitos supostamente atingidos ou afetados fosse existente, bem como seria ideal que este estudo contivesse também o conhecimento de todos os interessados nas informações contidas no resultado do mesmo, sem exclusão, nem tampouco omissão de informações.

Presume-se, a partir dos pontos ressaltados, que a aceitação inclusive de um estudo com fontes populares, como um instrumento complementar democrático, realizado por meio de elementos metodológicos próprios para subsidiar um EIA poderiam alterar a correlação de forças no debate sobre o impacto dos projetos de desenvolvimento (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019). Moraes (2005) indica que as violações mais comuns das normas ambientais no licenciamento estão relacionadas especialmente à



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

elaboração dos termos de referência e, em função disso ou não, dos EIA/RIMA. Isso gera, por exemplo, problemas relacionados à concepção parcial do projeto ou atividade.

Um elemento que pode ampliar o potencial de efetividade de uma audiência pública é a existência, no órgão público responsável, de uma estrutura interna voltada à participação social. Além disso, segundo pesquisa do Banco Mundial (WORLD BANK, 2008), no Ibama são raros os profissionais com formação em ciências humanas ou sociais, o que pode indicar, no geral, um baixo preparo de seu corpo de servidores para lidar com demandas da sociedade. Deve-se admitir que o órgão investe na capacitação de seus servidores em relação à participação social, à mediação de conflitos etc (FONSECA et al., 2013).

Por isso, em muitos casos, a legislação está ultrapassada, ou é omissa ou insuficiente em relação à realização de audiências públicas (VASCONCELOS, 2000). Nos casos estudados de licenciamento ambiental, observou-se que a legislação vigente está ultrapassada e teve impacto negativo na efetividade da participação. As tentativas do Ibama de fazer mais do que a legislação exige – por exemplo, realizando reuniões públicas para discutir o termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental – evidenciam essa deficiência normativa (FONSECA et al., 2013). Embora seja um tema bastante atual na literatura especializada, não há consenso sobre como realizar uma avaliação objetiva sobre a efetividade de processos participativos, entre eles as audiências públicas. No entanto, a literatura converge quando aponta que focar na melhoria do desenho institucional das audiências públicas e na busca pela eficiência e democratização dos mecanismos internos de coordenação e de participação são iniciativas fundamentais para ampliar a efetividade desses espaços.

A qualidade de processos participativos está relacionada com o desenho institucional dos mecanismos de participação social; com as regras e normas que condicionam seu funcionamento; com a atuação e recursos mobilizados por governo e sociedade; pela



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

manifestação de relações de poder; entre outros (FONSECA et al., 2013). A fragilidade do debate e as próprias condições em que as informações são fornecidas dificultam um questionamento mais elaborado sobre a viabilidade dos objetivos do projeto e as potencialidades que ele representa e, sobretudo, sobre os conflitos de uso que pode trazer. Ao contrário, em geral, o projeto torna-se um mero documento publicitário do empreendedor, ainda que os resultados das audiências sobre a sua execução tenham sido considerados satisfatórios pelos órgãos ambientais (Agra Filho, 2008). Segundo Melgar et al. (2019), Houlderquin et al. (2012), O'Faircheallaig (2010) e Sánchez (2020), há algumas deficiências no modelo de participação comumente empregado no licenciamento ambiental, como a dinâmica presente nas audiências, que tendem a favorecer um clima de confronto entre o empreendedor e a população, impedindo que os pontos em comum sejam ressaltados ao longo do processo. Além disso, há falta de informações adequadas ao público interessado em participar devido à linguagem técnica dos RIMAs. Essa linguagem mais técnica prejudica a participação nas audiências (PINHEIRO et al., 2014; AGRA FILHO, 2008) pois, sem ter o conhecimento do que será discutido, a população se sente desmotivada a participar. Observa-se o baixo caráter educacional da legislação ambiental. Desse modo, acredita-se que a legislação ambiental poderá alcançar maior eficácia se estiver amplamente difundida no tecido social, entretanto, em função da sua linguagem jurídica, se torna praticamente inacessível à maioria da população, o que dificulta a participação social no processo (SOUSA, 2005; ARAÚJO, 2006).

No combate ao entendimento puramente técnico, carece destacar que o princípio da participação não é um ato cumprido de forma simplória em uma fase final do processo decisório, ou mesmo durante uma audiência pública “pro forma”, mas deve considerar o sujeito como um aspecto desde o início do procedimento. Nesse sentido o sujeito é elemento determinante e parte integral de um produto final, que é o resultado de uma decisão, ou mesmo de um estudo que vá embasar determinada decisão. Somente desta maneira é que a coletividade pode se fazer presente na concepção de proteção de direito ambiental, sendo garantida a expressão das formas de manifestações



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

culturais e modos de vida que estão diretamente relacionados com o meio que está sendo visado como espaço a ser alterado/modificado pela atividade ou obra. (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019).

A participação coletiva pode se dar de diversas formas, porém se ressalta o componente organização popular como imprescindível, conforme entende Sousa Júnior (2002). Por meio desse elemento, a força de discutir, denunciar, exigir responsabilidades e despertar a consciência para o propósito comum é exercido de maneira que cause mudanças sociais reais e progressivas. Portanto, considera-se que a prática da participação popular na defesa dos direitos ambientais possa ir para além de instrumentos administrativos ou processuais perante o judiciário ou a organização jurídica à luz de normas positivas, como a organização de bases associativas ou participação em órgãos colegiados (FAIDHERB; MONTEIRO, 2019).

A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Ao contrário, as AP são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas (FONSECA et al., 2013). A participação pública em colegiados de decisão tem sido considerada uma conquista importante da sociedade civil. Essa participação em instâncias decisórias colegiadas tem se mostrado um mecanismo virtuoso para promover a sensibilização e mobilização da sociedade e, inclusive, se tornado uma alternativa para possibilitar maior visibilidade das atuações das instituições ambientalistas e dos movimentos sociais afins. A questão central seria se avaliar a capacidade desses colegiados na resolução de conflitos sobre a prioridade ou compatibilidade das intervenções promovidas com objetivos socioambientais de usos dos recursos ou sistemas ambientais envolvidos ou comprometidos. Existe um reconhecimento sobre a importância desses colegiados pela oportunidade que eles representam para o avanço da democratização da gestão ambiental no Brasil. Mas a





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

prática desse mecanismo de participação pública tem se mostrado muito precária como instância de resolução de conflitos (Agra Filho, 2008).

Portanto, diante das circunstâncias em que a participação pública nos colegiados e nas audiências públicas é praticada, pode-se inferir que a política ambiental no Brasil está desprovida de mecanismos que propiciem a resolução de conflitos ambientais. Entre os fatores que contribuem para essa situação, destacam-se a precariedade e a desigualdade das condições para os representantes dos diversos interesses envolvidos participarem, ficando, assim, comprometida a participação das representações da sociedade civil. Além de, notadamente, existir tendenciosidade da parte governamental, há ainda a sua omissão no papel de mediador de um processo de negociação e construção de consenso sobre as medidas de resolução dos conflitos ambientais. Cabe ressaltar finalmente que a abordagem dos conflitos caso a caso reflete a inexistência de diretrizes prévias que visem à compatibilização do uso de recursos dos sistemas ambientais com as atividades econômicas para as áreas de intervenção. Nesse sentido, fica evidenciada a carência ou mesmo a falta de inserção da política ambiental nas demais políticas públicas (Agra Filho, 2008).

A inexistência de diretrizes objetivas e socialmente legítimas sobre a política de intervenções regionais bem como sobre a prioridade de usos dos sistemas e recursos ambientais tornam o debate reduzido a uma abordagem maniqueísta, tendo-se, de um lado, a visão empresarial predominante de que o empreendimento está trazendo benefícios sociais e, do outro, os “verdes”, preocupados com a redução e o comprometimento dos ecossistemas atingidos. Em determinados projetos há uma convergência de interesses dos movimentos ecológicos com outros segmentos sociais, na medida em que a proposta de intervenção venha representar ameaças tanto às condições dos sistemas ambientais atingidos quanto às atividades sociais da população da região de influência do empreendimento. A participação governamental, cujo papel esperado seria de mediar ou coordenar o processo de discussão e o processo de construção de um consenso, garantindo inclusive uma simetria de





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

informações e de ingerência, restringe-se, eventualmente, a identificar medidas que minimizem as preocupações ambientalistas. Raros são os casos em que o governo, acompanhando a percepção da sociedade civil, recomenda e garante a revisão do projeto em termos estruturais ou de localização. Assim, fica evidenciado que esse mecanismo se torna, na prática, um processo de legitimação das decisões governamentais (Agra Filho, 2008).

No caso do Brasil, em que permanecem as desigualdades sociais e práticas de clientelismo e despotismo, as ações participativas tornam-se alvo fácil de sustentação desse cenário na medida em que o Estado elimina o poder real de tais instâncias, privilegiando um grupo específico da sociedade (COSTA; CUNHA, 2010). Nota-se, assim, que os processos participativos existentes nos municípios brasileiros são, ainda, condicionados pelo histórico político do país. A busca de objetivos comuns e igualitários à participação da sociedade não é tarefa simples, já que a “descontinuidade política é um grande obstáculo para esse tipo de gestão” (SILVA, M.M., 2003, p. 28). O estudo de Costa et al. (2009) é um exemplo dessa realidade. O autor identifica as lacunas existentes no desequilíbrio de poder na arena decisória, a irregularidade da participação causada pela frequente troca de representantes e a apatia e o desinteresse da população, resultado da reduzida cidadania, da descrença nos políticos e do descrédito das instituições.

Conforme o UNEP (2002), muitos dos riscos associados com o envolvimento público podem ser evitados com um planejamento correto. Talvez a falta de consulta e participação possa colocar no longo prazo um risco muito maior para os projetos (Assunção, 2018). Uma das opções para solucionar este problema do baixo grau de controle social no licenciamento ambiental seria a participação da população durante todo o processo de licenciamento ambiental (JOHN et al., 2012; SILVA et al., 2019), desde a elaboração do escopo (scoping) que formula as diretrizes para a preparação de estudos ambientais, a partir do qual é elaborado o Termo de Referência (AGRA FILHO, 2008). Na fase de elaboração do escopo, a participação da população é



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

comum em Avaliações de Impactos (AIs) elaborados em alguns países, tais como nos Estados Unidos da América, Canadá, Dinamarca e Holanda, em que há sua garantia por lei. No Brasil, entretanto, não há uma regulamentação nessa etapa de planejamento do EIA (VILLASBÔAS, 2003).

Outros tipos de metodologias participativas que podem ocorrer ao longo de todo o licenciamento ambiental, segundo Sánchez (2013), com o intuito de consultar a população, há: grupos focais, pesquisa de opinião, reuniões públicas, oficinas de trabalho e consultas deliberativas. Para que a população colabore neste processo podem ser formados comitês consultivos para construção de consenso e decisões participativas, além da formação de juris populares, com processos de votação e decisões delegadas e ainda a participação pode ser efetivada através dos órgãos colegiados (SÁNCHEZ, 2013; FILHO, 2008; STORI, ABESSA, NORDI, 2013). A integração e a participação devem estar no centro dos processos de licenciamento ambiental (ASSUNÇÃO, 2018).

A participação pública não beneficia somente a proteção do meio ambiente, mas também adiciona legitimidade à decisão ambiental. A escolha da técnica e da forma de participação e de envolvimento deve ser apropriada à sociedade no meio da qual o projeto proposto será localizado. Por exemplo, o tamanho e o estilo das reuniões públicas em áreas rurais de países em desenvolvimento podem ser muito diferentes daquelas de países industrializados. O que se percebe, do exposto, é que são necessários novos mecanismos de participação popular e de deliberação no processo de tomada de decisão ambiental, que auxiliem e reforcem os já existentes e que assegurem que as soluções adotadas para os empreendimentos sejam verdadeiramente compartilhadas, o que é importante até para o controle ambiental do empreendimento após a sua implantação (ASSUNÇÃO, 2018).

Assim, tais estudos remetem às necessárias reconfigurações dos desenhos institucionais desses canais participativos, voltados para o entendimento de que “ser



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

paritário” não se resume ao quantitativo de representantes do poder público e da sociedade civil, mas, também, ao igual acesso às informações e a patamares similares de capacidade de atuação, o que implica um compromisso do poder público municipal em garantir essas condições (GONH, 2001; CEZARE, 2009; MAGLIO, 2000). A legislação pode e deve tornar obrigatório que cada empreendedor desenvolva seu próprio programa de envolvimento e participação popular e que o apresente ao órgão ambiental no início do processo de licenciamento com base no tamanho e nos impactos do projeto, bem como na realidade das comunidades afetadas. O envolvimento e a participação popular devem ser repetidos na legislação e na política socioambiental das instituições governamentais e não governamentais (Assunção, 2018).

A soberania popular pode ser exercida diretamente ou através de representantes eleitos. Por meio dos mecanismos de deliberação e de participação popular, em teoria, qualquer cidadão pode opinar e expor preocupações sobre assuntos de interesse público; porém, na prática, as restrições aos mecanismos precisam ser mais depuradas. Além dos debates inerentes à retórica e argumentação, nos termos de Chaim Perelman, são encontradas barreiras como restrições de acesso físico aos locais de realização das audiências; entendimento técnico do que está sendo exposto aos participantes; e, principalmente, retorno sobre o nexo de causalidade entre as escolhas discricionárias do Estado quanto aos invisibilizados – que nas audiências públicas relatam suas questões por meio de manifestações (orais e escritas), deixando de ser invisibilizados quando surge a possibilidade de concretização da deliberação e participação social e do reconhecimento dos modos de vida locais, especialmente, no que tange aos povos tradicionais (LIMA; MARQUES, [s.d.]).

O licenciamento ambiental, nos últimos anos, no Brasil, vem sendo tema de intensa discussão que ganha escala cada vez maior, extrapolando os meios jurídico-ambientais e alcançando a pauta dos grandes debates públicos. Representantes de setores da economia (empresários da indústria e do comércio, especialmente



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

exportador) queixam-se de exigências ambientais, de burocracia, de falta de clareza sobre competências/atribuições ambientais, de altos custos e de incapacidade técnica dos organismos ambientais (federal e estaduais) na análise e processamento das licenças. Algumas dessas reclamações foram sintetizadas em documentos públicos dirigidos ao governo brasileiro por representantes da indústria que reivindicam: - reduzir a forma de concessão do licenciamento ambiental, das três fases atuais, para duas etapas – da licença prévia e de operação, ou, no caso de atividades de pequeno e médio potencial poluidor, em fase única; - reduzir conflitos de atribuições e de competências ambientais nas diferentes esferas de governo, que afetam a qualidade e eficácia da política ambiental e geram incertezas, custos e dificuldades de implementação. No lado oposto, há insatisfações com a sistemática violação das normas ambientais pelos empreendimentos, com a falta de transparência e dificuldades para o exercício da participação da sociedade nos processos ambientais – questionamentos que estão presentes, principalmente, nos argumentos do Ministério Público e de setores organizados da sociedade civil (ASSUNÇÃO, 2018).

Cazetta (2007) discute também, sob outro aspecto, que o licenciamento ambiental estaria se convertendo em um inadequado fórum para discussão de carências históricas, mazelas sociais diversas e que isto acabaria imputando ao empreendedor uma responsabilidade que ele não teria como ou porque assumir. Na visão do autor, ao invés de discutirem-se os impactos ambientais decorrentes diretamente de um determinado empreendimento ou atividade o licenciamento brasileiro estaria sendo desvirtuado, carreando-se ao empreendedor um papel de quase substituto da ação pública do Estado. Assim, o licenciamento estaria, então, sob o risco de perder sua função substituindo-se a outros espaços democráticos, responsáveis pela formulação de políticas públicas ou pela sua efetiva implementação (Assunção, 2018).

Os antropocentristas, assim como os desenvolvimentistas, veem o licenciamento ambiental como um entrave ao desenvolvimento do País. Os Projetos de Lei nºs 3.729, de 2004, da Câmara dos Deputados, e 654, de 2015, do Senado Federal,



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

revelam isso ao pretender excluir, ou mitigar, a participação social do licenciamento ambiental (CIRNE; FERNANDES, 2019). Por outro lado, os preservacionistas e os biocentristas, ou ecocentristas, almejam ampliar o componente socioambiental do licenciamento ambiental e tornar essa participação obrigatória. Apesar da divergência, o licenciamento ambiental ainda é considerado, hoje, o instrumento que melhor desempenha essa avaliação dos riscos ambientais, de maneira democrática, merecendo, portanto, debates e aperfeiçoamentos (CIRNE; FERNANDES; GAMA, 2022).

Ao longo de quase duas décadas, o Projeto de Lei nº 3.729/2004 foi debatido, passando a ser modificado para a PL nº 2.159/2021. Este, que atualmente foi aprovado pelo Senado Federal em 21 de maio de 2025. O projeto teve origem na Câmara dos Deputados, sendo aprovada pelos Senadores, entretanto retornou para a Câmara, onde deverá ser analisado e votado as alterações feitas pelo Senado. A PL busca centralizar as regras do licenciamento para uma única lei, e altera significativamente o processo atual, flexibilizando e facilitando os processos para os empreendedores, mas fragilizando assim o processo que possui envolvimento social. Uma das controvérsias apresentadas é o enfraquecimento da proteção ambiental e impactando o processo de participação social de maneira profunda, pois a proposta ao priorizar a agilidade e simplificação dos processos, acaba reduzindo ou até eliminando as etapas onde a sociedade civil pode se manifestar.

Moraes (2003) acredita que muito do fracasso ou sucesso dos instrumentos de gestão ambiental, seja dos instrumentos normativos, seja dos instrumentos de implementação, parece estar relacionado ao grau de participação a eles vinculado. Por este motivo, os instrumentos processuais administrativos, como o licenciamento ambiental, podem ser indicados para o cumprimento desses objetivos, pois o desenvolvimento do processo administrativo está essencialmente relacionado à necessidade de controle do exercício do poder e ao alargamento da participação política. Sob esse enfoque, o licenciamento ambiental que deve assegurar no seu



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

curso a participação popular e o desenvolvimento sustentável. Na sintonia da Lei n. 6.938/81 com o art. 225, caput, da CF/88 tem a missão de “defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações” (ASSUNÇÃO, 2018)

Partindo do pressuposto de que os esforços para superação dos paradigmas existentes iniciam-se na atuação local para o alcance de resultados em nível global, pressupõe-se que a promoção da gestão ambiental nos municípios sem considerar a sustentabilidade como pilar central e sem inserção de novos participantes nas discussões políticas – denominados por Funtowicz e Ravetz (2000) como comunidades de pares estendidas –, na busca da interação entre sociedade e ambiente, acarreta efeitos comprometedores tanto para os sistemas naturais, quanto para os modelos de desenvolvimento e formulação de políticas públicas que repercutem, consideravelmente, na qualidade de vida das populações nesse lócus. (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012)

Deste modo, a questão ambiental, que é coletiva, não pode ficar à mercê de um mandato político. A gestão ambiental nos municípios necessita transcender tais períodos, elaborando e colocando em práticas projetos locais da própria sociedade, de suas demandas e com auxílio de seus conhecimentos, compreendendo não somente as possibilidades existentes no meio natural para satisfação das necessidades humanas, mas as possibilidades e propostas existentes da sociedade para utilização sustentável desses recursos (MAX-NEEF et al., 1993). A população traz, por meio da participação, conhecimentos e experiências que lhe são inerentes e que, muitas vezes, são imperceptíveis ao poder público local e seus agentes. Contudo, a participação não pode ser vista como uma fórmula mágica, principalmente pelos desafios para pô-la em prática. A sua efetividade depende de um conjunto de fatores. (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012). Para a realização disso, não é aceitável que a equipe multidisciplinar, responsável pela elaboração do estudo, possa caracterizar uma área impactada sem haver a participação e contribuição popular durante essa fase de levantamento de dados, afinal excluir essa possibilidade



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

é realizar um estudo incongruente, incompleto ou até mesmo ilegítimo.

A partir da Resolução CONAMA nº 237/97 (BRASIL, 1997), os municípios passam a ter diretrizes para exercício de licenciamentos ambientais, tendo como obrigatoriedade para essa ação a implementação de conselhos municipais de meio ambiente com caráter deliberativo e participação social, além de possuírem, ou terem à disposição, profissional habilitado para exercer tal ação. Os municípios do Brasil contam, ainda, com outros instrumentos para prevenção, controle e mitigação dos impactos ambientais, sendo eles: legais (lei orgânica, plano diretor, uso e ocupação do solo e código ambiental); econômicos (fundo municipal de meio ambiente, incentivos tributários, consórcios municipais); administrativos (unidade específica para essa temática, capacitação técnica de recursos humanos, parcerias com outras instituições do poder privado, universidade e entidades afins) e; institucionais (educação ambiental, Agenda 21, conselhos de meio ambiente e sistemas de informações ambientais).

Para tanto, os municípios devem assegurar, nos termos dos artigos 205 e 225, políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promovam a educação ambiental em todos os níveis de ensino e/ou engajamento da sociedade na conservação, e que recuperem e melhorem do Meio Ambiente, conforme artigo 3º da Política Nacional de Educação Ambiental – Lei n.º 9.795/99 (BRASIL, 1999). De igual importância ao poder fornecido aos municípios para gestão do meio ambiente, encontra-se o Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001), que estabelece diretriz e normas da política urbana de caráter público-social com relação ao uso da propriedade urbana, visando ao bem coletivo e equilíbrio ambiental aos cidadãos, e propondo a instrumentalização do município para consecução de modo adequado das funções da cidade (SOUZA et al., 2003). Essa legislação apoia-se, em grande parte, no plano diretor da cidade, instrumento de política e desenvolvimento urbano que, após o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes (FRANCO, 1999). Contudo, esse





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

reconhecimento trouxe à tona lacunas existentes na gestão municipal que, hoje, caracterizam o panorama preocupante desse processo, a saber: (i) baixa escolaridade e capacidade dos servidores públicos para realização de suas competências; (ii) limitados recursos financeiros para investimentos em políticas públicas; (iii) ausência de prioridades políticas frente à questão ambiental; (iv) ausência de divulgação de informações a todos os envolvidos no processo de gestão ambiental e, principalmente, para aqueles inseridos nas tomadas de decisões; e (v) pouca ou inexistente participação da sociedade nos locais de tomada de decisão. O envolvimento da sociedade na gestão ambiental local tem contribuído de maneira significativa para avanços na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos ambientais Costa e Cunha (2003, p. 78).

Isso demonstra que o desafio atual e principal da gestão municipal está “em assumir seu papel na criação de uma nova consciência e novas práticas ambientalmente corretas, rompendo ciclos, conceitos, valores e atitudes erroneamente consolidadas” (FRANCO, 1999, p. 31). Para assumir tal postura, os municípios têm que “combinar uma gestão mais eficiente com novos chamados à participação democrática” (PACHECO 1999, p. 47), com envolvimento da sociedade na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos ambientais, objetivando garantir a equidade e articular as relações entre o global e o local (JACOBI, 1999), bem como estimular a “continuidade das ações estabelecidas para a área ambiental por meio do cumprimento de políticas públicas claras e condizentes com a sua própria realidade” (PHILIPPI JR et al., 2004, p. 32). Cabe ao governo incentivar a participação da sociedade, promovendo canais abertos.

O licenciamento ambiental é um instrumento fundamental para a gestão de atividades impactantes, e a participação social, aliada ao acesso à informação, constitui um pilar essencial para a justiça e o equilíbrio ambiental. No entanto, a efetividade dessa participação é continuamente comprometida por uma série de lacunas interligadas: fragilidades nos próprios órgãos ambientais, deficiências na capacitação e estrutura





**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

de atendimento às demandas sociais; limitações inerentes à sociedade, como o déficit de conhecimento, a linguagem técnica inacessível dos documentos e a descrença nas instituições; e inadequações da própria legislação, que restringe a participação formal a etapas já avançadas do processo. Adicionalmente, problemas sistêmicos e processuais, como a baixa qualidade dos estudos ambientais e a dinâmica muitas vezes conflituosa das audiências públicas, aprofundam esses entraves. Contudo, um desafio particularmente crítico reside nos empreendimentos que são dispensados do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório (RIMA), pois, nesses casos, a legislação não prevê mecanismos formais e robustos de participação social, como a audiência pública, comprometendo severamente a capacidade de envolvimento da coletividade. Diante deste cenário, é preciso buscar precisamente compreender quais os fatores e desafios que interferem na deficiência dos mecanismos de participação social em empreendimentos dispensados do EIA, com o intuito de abrir novas perspectivas para a melhoria do processo de licenciamento ambiental, garantindo maior transparência, direito à informação e participação nas tomadas de decisão.

#### **4. MATERIAL E MÉTODOS**

##### **4.1 Classificação da Pesquisa**

- Quanto à natureza: Aplicada.
- Quanto aos objetivos: Exploratória e descritiva.
- Quanto à abordagem: Mista (Qualitativa e Quantitativa).

##### **4.2 Etapa 1: Pesquisa Bibliográfica e Documental (Marco Teórico)**

- Pesquisa realizada através de revisão de literatura em livros, artigos científicos (bases scielo, google scholar, Maasa), teses e dissertações.
- Pesquisa documental sobre legislações (federal, estadual, municipal), atas de reuniões e documentos de processos de licenciamento simplificado.



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

#### **4.3 Etapa 2: Pesquisa de Campo (Coleta de dados primários)**

##### **➤ Amostras da Pesquisa**

- **Grupo 1 - Gestores/Técnicos de Órgãos Públicos:** O trabalho foi realizado em 18 municípios consorciados, sendo eles: Acajutiba, Alagoinhas, Aporá, Araçás, Aramari, Cardeal da Silva, Catu, Conde, Crisópolis, Esplanada, Entre Rios, Itanagra, Inhambupe, Ouriçangas, Pedrão, Rio Real, Sátiro Dias, Jandaíra. Através do apoio do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Norte e Agreste Baiano, que foi fundado em 07 de julho de 2014, com base na Lei Federal n.º 11.107/2005, após um longo processo de articulação para o desenvolvimento de política territorial envolvendo os municípios do Território Litoral Norte e Agreste Baiano.

De acordo com o portal do GAC (Gestão Ambiental Compartilhada) da Secretaria do Meio Ambiente da Bahia, é possível verificar que todos os municípios estão classificados como capaz de realizar licenciamento até o Nível 3.

- **Grupo 2 - Profissionais da Área Ambiental:** Foram selecionados - entre 10 e 20 - consultores que elaboram estudos ambientais simplificados. A seleção foi feita por conveniência e/ou através de associações profissionais.
- **Grupo 3 - População:** segundo Gil (1995), o questionário é uma técnica de investigação composta por um número determinado de questões, apresentadas por escrito a um grupo de pessoas, tendo como objetivo o conhecimento de suas opiniões. Assim, o questionário utilizado consiste em um elenco de questões que são apreciadas e submetidas à amostra com a finalidade de se obter um maior número de informações possíveis acerca da participação da população dos municípios em ações para o licenciamento



**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento - MAASA**

ambiental. As variáveis estudadas serão: classificação da população quanto ao nível de qualidade de vida (idade, gênero, escolaridade, tempo de residência), e o padrão de envolvimento social pela escala de participação cidadã.

➤ **Instrumentos de Coletas de Dados: Questionário**

Foram elaborados três questionários semiestruturados distintos, um para cada grupo amostral, mas com eixos convergentes, permitindo a comparação entre os dados. Os mesmos, possuem a seguinte estrutura:

- **Parte I (Quantitativa):** Questões fechadas (sim/não, múltipla escolha, escala Likert) para levantamento de perfil (escolaridade, tempo de atuação) e frequência de eventos participativos.
- **Parte II (Qualitativo):** Questões abertas para captar percepções, experiências e sugestões.

#### **4.4 Procedimentos de Análise de Dados**

- **Análise Quantitativa:** Os dados das questões fechadas serão tabulados em softwares como Excel ou SPSS. Será realizada uma análise estatística descritiva (frequências, percentuais, médias) para traçar o perfil da amostra e quantificar as percepções.
- **Análise Qualitativa:** As respostas das questões abertas serão tratadas por meio da Análise de Conteúdo (Laurence Bardin). Consiste em: **1)** Pré- análise (leitura flutuante), **2)** Exploração do material (codificação e categorização das respostas em temas), e **3)** Tratamento dos resultados (inferência e interpretação), conectando os achados com o seu referencial teórico.