

Contribuições para a **“CONSULTA PÚBLICA - PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA, REUNIÃO TÉCNICA INFORMATIVA, CONSULTA PÚBLICA E OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL”**

## **1. AUTORES:**

Vice-presidência de Empresas de Consultoria da ABAI – Associação Brasileira de Avaliação de Impacto, com a participação de um grupo de associados que atuam neste segmento.

## **2. INTRODUÇÃO:**

O presente documento consiste num compilado de contribuições realizadas sobre a minuta em consulta pública no IBAMA, a respeito de procedimentos para realização de audiência pública, reunião técnica informativa, consulta pública e outros mecanismos de participação social no âmbito do licenciamento ambiental federal.

Tal contribuição é motivada, primordialmente, pela valorização que o grupo de autores tem para com o tema da participação. Privilegia-se, nesse sentido, o conceito de participação explorado por Ventosa (2016), a qual tem características como o comprometimento, compartilhamento e comunicação, favorecendo a ação do sujeito participativo e oferecendo condições para influenciar a tomada de decisão. Tal forma de participação, dentro do âmbito do licenciamento ambiental, se concretiza quando se prevê uma diversidade de instrumentos viabilizadores, bem como na antecipação do envolvimento da população no processo. Tais preceitos foram guias balizadores das considerações apresentadas neste documento.

No ano de 2016, o 3º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impactos (CBAI) teve como tema a “Avaliação de Impacto e Controle Social”. Nele o grupo teve a oportunidade de trocar experiências nacionais de sucesso sobre práticas que privilegiam a participação no processo de licenciamento, das mais diversas formas. Também pôde partilhar de experiência internacional sobre o tema, a exemplo da palestra proferida por Ross Marshall, à época diretor da Agência Ambiental do Reino Unido, em que trouxe reflexões sobre as melhores práticas dentro da avaliação de impactos, pautadas na melhoria de projetos baseados no conhecimento local, havendo, para tanto,

necessidade de engajamento das comunidades, e construção de uma relação de confiança, respeito mútuo, somente possível através da transparência, outro importante atributo para a construção da participação.

O 3º CBAI deu origem ainda à Carta de Ribeirão<sup>1</sup>, que traz como pontos principais a serem almejados:

- Sofisticação e diversificação das técnicas de participação social em todo o processo de AIA e licenciamento ambiental;
- Aumento das oportunidades de participação do público nas etapas de design do projeto, enquadramento/triagem da proposta, escopo dos estudos, decisão e acompanhamento das licenças;
- Envolvimento do público nas tomadas de decisão estratégicas de políticas, planos e programas setoriais e regionais;
- Condições mais niveladas e simétricas de participação social;
- Contínuo respeito às pluralidades de saberes que compõe os debates;
- Incremento de investimentos nos sistemas de informação ambiental nos níveis, locais, regionais e federal;
- Maior transparência nos critérios utilizados para decidir sobre a concessão ou não da licença ambiental;
- Divulgação clara e imparcial dos principais impactos positivos e negativos dos projetos submetidos a AIA e licenciamento ambiental; e
- Disponibilização não apenas de RIMAs e EIAs, mas de todos os documentos que compõe os processos de AIA e licenciamento ambiental que sejam relevantes para a formação de opinião.

A discussão se mostra mais do que nunca atual, e a regulamentação sobre os procedimentos de participação é essencial para garantir que não haja retrocessos.

---

<sup>1</sup>ANEXO 1 do presente documento, também disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2017/03/AnaisCBAI16.pdf> . Acesso realizado em: 29 jun. 2019.

### **3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEXTO DA MINUTA, ORGANIZADAS POR CAPÍTULO:**

#### **CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES E OBJETIVOS**

Considera-se importante conceituar “reuniões técnicas preparatórias”, mencionada no Art. 9º, § 4º. Caso as sugestões feitas neste parecer sejam adotadas, também considera-se importante conceituar “partes interessadas” e “Mecanismo de Reparação de Queixas (MRQ)”.

Portanto, sugere-se: “Art. 2º Para os fins previstos nesta Instrução Normativa, considera-se”:

IV - Reuniões técnicas preparatórias: Espaço para participação pública com o objetivo de subsidiar a população com informações técnicas sobre o processo de licenciamento ambiental, preparando as partes interessadas para uma participação qualificada.

V - Partes Interessadas: indivíduos, grupos ou instituições que têm participação ou interesse no projeto, podem ser afetados (positiva ou negativamente) por ele ou que possam ter interesse nele e estar em posição de influenciar seus resultados.

VI- Mecanismo de Reparação de Queixas (MRQ): mecanismos públicos ou privados que recebem queixas e preocupações e esclarecem dúvidas.

No § 1º, os mecanismos de participação social indicados se restringem a expor à comunidade as informações relevantes dos empreendimentos e atividades em processo de licenciamento ambiental e sanar suas dúvidas. De acordo com o BID (2017), esse seria o nível mais básico de consulta e interação com as partes interessadas, relacionado ao "compartilhamento de informações", quando a comunidade não é engajada. Deve se restringir a empreendimentos de baixo risco e baixa complexidade.

Em projetos de risco e complexidade moderados e elevados, a comunidade e demais interessados devem ser engajados no processo, tendo a oportunidade de opinar, de ter voz ativa e fazer contribuições em relação ao projeto, aos impactos gerados, às medidas mitigadoras e compensatórias e aos programas propostos.

Diante disso, sugere-se para o item “§ 1º Os mecanismos de participação social indicados nos Incisos I e II destinam-se a:”

III - Garantir o acompanhamento, participação e contribuição da sociedade durante todo o processo de licenciamento por meio de:

- a) Diagnósticos participativos que objetivem:
  - i. Registrar os pontos de vista e percepções das partes interessadas sobre o projeto, incorporando as contribuições pertinentes para aprimorar o planejamento e a implementação do projeto, evitando ou reduzindo seus impactos adversos e ampliando os benefícios.
  - ii. Oferecer uma fonte importante de validação e verificação dos dados obtidos de fontes secundárias e aprimorar a qualidade das avaliações de impacto ambiental e social.
  - iii. Permitir que as pessoas compreendam seus direitos e responsabilidades em relação ao projeto.
- b) Levantamentos qualitativos, que identifiquem as principais partes interessadas e capturem sua percepção sobre o empreendimento.
- c) Grupos de acompanhamento com vários setores da sociedade.

## **CAPÍTULO II DOS PROCEDIMENTOS PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E REUNIÕES TÉCNICAS INFORMATIVAS – RTI**

### **Seção I Da etapa preparatória**

No Art. 3º tornar a audiência pública obrigatória. Indicar uma Reunião Técnica Informativa RTI ou diagnósticos participativos, com identificação e posterior consulta às partes interessadas, através de reuniões menores, a exemplo de grupos focais, workshops e oficinas, antes do início dos estudos socioambientais.

No Art. 3º indagamos o motivo pelo qual foram delimitados o número mínimo de 50 (cinquenta) cidadãos para realização de Audiências Públicas. Esse número não poderia ser reduzido para 20 (vinte), ou ser variado conforme o porte do empreendimento?

No Art. 7º poderia ser inserido um item relacionado ao envio de convites formais às partes interessadas identificadas no processo do estudo de impacto

No Art 9º sugere-se que as “Reuniões Técnicas específicas com as prefeituras, lideranças ou comunidades das áreas de influência do empreendimento, prioritariamente com os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade socioambiental impactados pela atividade em licenciamento” sejam obrigatórias e promovidas por parte do empreendedor. Porém, que não se destinem exclusivamente

às Audiências Públicas, mas sim, a registrar os pontos de vistas e percepções das partes interessadas, em especial dos grupos em situação de vulnerabilidade, entender os possíveis impactos que esses grupos poderão sofrer com o empreendimento e formas de mitigar e/ou compensar esses impactos.

§ 4º: surge o termo “reuniões técnicas preparatórias”. Considera-se importante que ele seja conceituado.

## **Seção II Da etapa de realização**

Sugere-se retirar o termo “quando couber” do item II do Art. 11.

## **Seção III Da etapa pós Audiência Pública e RTI**

### **CAPÍTULO III DOS PROCEDIMENTOS PARA CONSULTAS PÚBLICAS**

### **CAPÍTULO IV DOS PROCEDIMENTOS PARA OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Criar mecanismos para realização de diagnóstico participativo como parte do EIA.

Sugestão de texto: Art. 26 Outros mecanismos presenciais de participação social com consulta formais às partes interessadas, tais como oficinas, seminários, reuniões técnicas e fóruns de acompanhamento, ou informais, como discussões com informantes-chaves ou grupos focais, **DEVERÃO** ser promovidos pelo Ibama **E PELO EMPREENDEDOR, DURANTE AS ETAPAS** do processo de licenciamento ambiental.

"Art. 27 Na etapa de elaboração dos estudos ambientais, as consultas às partes interessadas visam contribuir para:

§ 1º Identificação das principais partes interessadas, em especial os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade socioambiental impactados pela atividade em licenciamento;

§ 2º Identificação dos possíveis impactos positivos ou negativos;

§ 3º Alterações no projeto executivo, para se evitar impactos adversos;

§ 4º Adoção de medidas de mitigação, compensação ou indenização aos impactos adversos.

Art. 28 Na etapa de implementação do projeto, a consulta às partes interessadas deve auxiliar no monitoramento dos planos e programas ambientais.

Art. 29 O Ibama poderá solicitar ao empreendedor a implementação de um Mecanismo de Reparação de Queixas (MRQ).

### **3. CONSIDERAÇÕES GERAIS:**

#### **PROCESSOS PARTICIPATIVOS**

Para que haja a participação social ativa no processo de licenciamento ambiental a minuta em questão deve disponibilizar mecanismos que garantam tal participação. De forma geral, a minuta foca no "compartilhamento de informações" dos empreendimentos em processo de licenciamento com a comunidade, principalmente nas audiências públicas; portanto, não avança muito ao modelo já existente no país. De acordo com o BID (2017), essa seria a forma mais básica de interação com a comunidade, a qual deveria ser adotada apenas em empreendimentos de baixo risco e complexidade. Em projetos de risco e complexidade moderados e elevados, deve-se propor processos participativos que promovam o engajamento efetivo da comunidade no processo, para que ela tenha a oportunidade de opinar, de ter voz ativa e fazer contribuições em relação ao projeto, aos impactos gerados, às medidas mitigadoras e compensatórias e aos programas propostos.

#### **CONTATO COM AS PARTES INTERESSADAS**

É importante promovermos outras oportunidades de contato entre as partes interessadas, os empreendedores e os órgãos ambientais. Do contrário, a audiência pública se torna o único momento em que a população pode se pronunciar, esclarecer suas dúvidas e, supostamente, opinar sobre o empreendimento, propondo medidas mitigadoras e compensatórias. Conforme consta no documento "Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil", elaborado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente em 2013, é na audiência pública que:

*"(...) todas as expectativas socioambientais da coletividade, notadamente da comunidade afetada, se manifestam, incluindo os interesses legitimamente contrariados e aqueles que interferem no processo por razões políticas e*

*ideológicas, que extrapolam a finalidade do instrumento, mas que, não tendo a oportunidade de participar nas fases anteriores, principalmente no momento em que se decide pela sua implantação, encontram no LA e nas audiências públicas o espaço da sua manifestação.*

*(...) as audiências acabam servindo como instância para os setores que se opõem ao Projeto atuarem no sentido de inviabilizá-lo, sabendo-se que não é este o papel do Licenciamento, embora possa ocorrer diante de projetos mal concebidos, mas em situações extremas. Na verdade, as audiências públicas representam a oportunidade de a comunidade afetada discutir os impactos ambientais negativos e positivos das atividades a ser implantadas, verificar se foram adequadamente aferidos e, a partir daí, definir e dimensionar as medidas mitigadoras e compensatórias a serem atribuídas ao empreendedor, com total transparência.*

*O modelo atual das audiências impede que haja uma interação positiva entre os empreendedores, o órgão licenciador e a comunidade. Um dia ou algumas horas de apresentação e debate de um empreendimento, em que o empreendedor tem uma hora para apresentar o projeto e os representantes inscritos da comunidade três a cinco minutos para expor suas ideias e demandas, não pode ser considerado um processo adequado de consulta pública. (ABEMA, 2013, p. 29-30).*

O termo "consultas às partes interessadas" dos empreendimentos em processo de licenciamento (os conhecidos stakeholders), deveria estar presente na minuta, em especial no "CAPÍTULO IV - DOS PROCEDIMENTOS PARA OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL".

A promoção de consultas públicas ou consultas às partes interessadas não deve ser apenas de responsabilidade do Ibama, mas sim, dos empreendedores, conforme prevê o BID (2017).

#### **INSTALAÇÃO DE UM MECANISMO DE REPARAÇÃO DE QUEIXAS (MRQ).**

Conforme sugerido pelo documento "Consulta Significativa às partes interessadas" (BID, 2017), considera-se fundamental em empreendimentos de risco e complexidade moderados e elevados que seja implementado um MRQ. Este mecanismo permite que a população tenha um canal aberto de comunicação com o empreendedor, podendo expor suas opiniões e sanar dúvidas.

#### **GRUPO DE ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO**

Criação de um grupo de acompanhamento formado por representantes de instituições da sociedade civil, do empreendedor e do órgão ambiental.



#### 4. BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE - ABEMA. Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil. 2013. Disponível em: <http://pnla.mma.gov.br/publicacoes-diversas?download=73:novas-propostas-para-o-licenciamento-ambiental-no-brasil&start=60>. Acesso em 25 jun. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Consulta significativa às partes interessadas: série do BID sobre riscos e oportunidades ambientais e sociais. Reidar Kvam. 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Consulta-significativa-%C3%A0s-partes-interessadas.pdf>. Acesso em 02 jul. 2019.

## **ANEXO 1 - CARTA DE RIBEIRÃO**

### **Pelo Fortalecimento da Participação Social nos Processos Decisórios da Avaliação de Impacto e do Licenciamento Ambiental**

Representantes de diversos setores da sociedade brasileira reuniram-se nos dias 12, 13 e 14 de outubro de 2016, em Ribeirão Preto, SP, para participar do Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto. Durante o evento foram debatidos diversos temas da política ambiental brasileira, incluindo as crescentes ameaças de desconstrução da avaliação de impacto ambiental (AIA) e do licenciamento ambiental. Tramitam, no congresso nacional e em outras instâncias, diversas iniciativas de flexibilização e simplificação dos marcos regulatórios desses instrumentos. Dentre as principais iniciativas estão a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 65/2012, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 654/2015, o Projeto de Lei (PL) 3.729/2004 e um Processo Administrativo de Alteração nas Resoluções do Conama 01/86 e 237/97. De maneira geral, tais iniciativas marginalizam ou ignoram a importância de tratar problemas históricos, como a fragilidade dos órgãos ambientais, a ineficiência dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial e a absoluta fraqueza da participação social nas tomadas de decisão que permeiam os processos de AIA e licenciamento ambiental. A flexibilização e a simplificação, se desacompanhadas de soluções para esses problemas históricos, inevitavelmente culminarão no desmantelamento da política ambiental brasileira. Nesse sentido, vimos a público clamar por:

- Sofisticação e diversificação das técnicas de participação social em todo o processo de AIA e licenciamento ambiental;
- Aumento das oportunidades de participação do público nas etapas de design do projeto, enquadramento/triagem da proposta, escopo dos estudos, decisão e acompanhamento das licenças;
- Envolvimento do público nas tomadas de decisão estratégicas de políticas, planos e programas setoriais e regionais;
- Condições mais niveladas e simétricas de participação social;
- Contínuo respeito às pluralidades de saberes que compõe os debates;
- Incremento de investimentos nos sistemas de informação ambiental nos níveis, locais, regionais e federal;
- Maior transparência nos critérios utilizados para decidir sobre a concessão ou não da licença ambiental;
- Divulgação clara e imparcial dos principais impactos positivos e negativos dos projetos submetidos a AIA e licenciamento ambiental; e

- Disponibilização não apenas de RIMAs e EIAs, mas de todos os documentos que compõe os processos de AIA e licenciamento ambiental que sejam relevantes para a formação de opinião.

Ribeirão Preto (SP), 14 de outubro de 2016.