

GESTÃO COMPARTILHADA DO MEIO AMBIENTE: O EXERCÍCIO DE UMA CIDADANIA AMBIENTAL

Patrícia Lacerda de Oliveira Costa

Centro Universitário Fametro - Unifametro

patricia.lacerda@professor.unifametro.edu.br

Janiel Chaves Gomes

Centro Universitário Fametro - Unifametro

janiel_chaves@hotmail.com

Título da Sessão Temática: *Constituição, Cidadania e Efetivação de Direitos*

Evento: VII Encontro de Iniciação à Pesquisa

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, conferiu o direito e o dever à coletividade de atuar na proteção do meio ambiente, em conjunto com o Estado, conforme o sistema de responsabilidades compartilhadas. Nesse viés, a proteção ao meio ambiente perpassa pela necessária participação popular no processo de formação, implementação e monitoramento de políticas públicas. objetivo geral analisar a participação popular em sede de licenciamento ambiental de Usinas Eólicas no Ceará enquanto ferramenta de garantia do exercício da gestão compartilhada do meio ambiente. Por objetivos específicos tem-se: I. Identificar os mecanismos de participação popular em processo de licenciamento de Usinas Eólicas no Ceará II. Verificar se os instrumentos de participação popular aplicados em caso licenciamento ambiental de Usinas Eólicas no Ceará tem favorecido a gestão compartilhada do meio pela população. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e exploratória, com análise qualitativa de dados tendo por instrumento de coleta de dados o levantamento de lei, doutrina, jurisprudência bem como artigos científicos dispostos na rede mundial de computadores. Concluiu-se que o atual sistema de participação popular, mais precisamente no que concerne ao licenciamento de usinas eólicas, são meramente consultivos configurando-se em verdadeiros instrumentos de sujeição que reputa por ineficaz a gestão compartilhada do meio ambiente e, por consequência, o exercício da cidadania ambiental tão almejada.

Palavras-chave: Gestão Compartilhada do Meio Ambiente, Participação popular, Instrumentos legais, Impacto socioambiental.

INTRODUÇÃO

A questão ambiental provocou grandes repercussões no mundo, uma vez que refletiu a destruição ocasionada pelo modo de produção capitalista até então

instalado. A percepção de que os recursos naturais seriam inesgotáveis lastreou a ação degradadora do homem no meio ambiente.

No entanto, tal degradação somente foi sentido pela humanidade após a ocorrência de grandes desastres ambientais que denunciavam a ocorrência de danos por vezes irreversíveis. A questão ambiental, também entendida por problemática ambiental se instala. Segundo leciona Leff:

A problemática ambiental abriu um processo de transformação do conhecimento, expondo a necessidade de gerar um método para pensar e forma integrada e multivalente os problemas globais e complexos, assim como a articulação de processos de diferente ordem de materialidade. Desse modo, o conceito de ambiente penetra nas esferas da consciência e do conhecimento, no campo da ação política e na construção de uma economia, inscrevendo-se nas grandes mudanças do nosso tempo. (LEFF, 2001, p.24).

O projeto de modernidade, baseado na razão kantiana, na liberdade, na igualdade formal e na infalibilidade da ciência, não só fracassou como também deixou para a atual geração um passivo importante de desigualdade material, insegurança e incerteza quanto ao futuro. (GOLDBALTT, 1996, p. 12).

Como reflexo desses acontecimentos de ordem planetária, a Organização das Nações Unidas convocou os chefes de estado na Conferência de Estocolmo para tratar da problemática ambiental. Dentre outros avanços, a conferência produziu um documento intitulado Declaração do Meio Ambiente, no qual se elevava a proteção ao meio ambiente ao status de Direito Humano Fundamental. Conforme assevera Silva:

Temos dito que o combate aos sistemas de degradação do meio ambiente convertara-se numa preocupação de todos. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana. Encontramo-nos, assim, como Satiago Angala Gotor, diante de uma projeção do direito à vida, pois neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova necessidade social. (SILVA, 2002,p.59)

No Brasil, a resposta aos reclames mundiais de proteção ambiental, resultou na tutela constitucional da proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e no estabelecimento da responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade na proteção do bem ambiental.

Passou-se à preocupação de se criar formas mais democráticas de gestão e proteção ambiental para ampliação da participação democrática do povo e

para o exercício da nova cidadania ambiental que se formava. Segundo Canotilho e Leite:

A consecução do Estado de Direito Ambiental passa obrigatoriamente pela tomada de consciência global da crise ambiental e exige uma cidadania participativa que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental. Trata-se, efetivamente, de uma responsabilidade solidária e participativa, unindo de forma indissolúvel Estado e cidadão na preservação do meio ambiente. Assim, para se edificar e estruturar um abstrato Estado Ambiental pressupõe-se uma democracia ambiental, amparada em uma legislação avançada que encoraje e estimule o exercício da responsabilidade solidária. (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 153)

A proteção ao meio ambiente, portanto, perpassa pela necessária participação popular nos processos de formação, implementação e monitoramento de políticas públicas, entendidas estas como meio de participação direta da sociedade na defesa do meio ambiente. Segundo Silva:

(...) a concepção de uma Política Ambiental Nacional foi um passo importante para dar tratamento global e unitário à defesa da qualidade do meio ambiente no país. Mas essa concepção tem que partir do princípio de que a Política Ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser integrante das políticas governamentais, visto como terá que compatibilizar-se com objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico. A busca da preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico não raro impõe delimitações à exploração de meios de produção pela exigência de manejo sustentado, que, por um lado, impede utilização acelerada e rendimento mais elevado e, por outro, cria custos adicionais de racionalização, que os empreendedores sempre procuram evitar. A tensão de interesse conservacionista e o interesse econômico em um lucro imediato está sempre presente. (SILVA, 2002, p. 211)

Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a participação popular em sede de licenciamento ambiental de Usinas Eólicas no Ceará enquanto ferramenta de garantia do exercício da gestão compartilhada do meio ambiente. Por objetivos específicos tem-se: I. Identificar os mecanismos de participação popular em processo de licenciamento de Usinas Eólicas no Ceará II. Verificar se os instrumentos de participação popular aplicados em caso licenciamento ambiental de Usinas Eólicas no Ceará tem favorecido a gestão compartilhada do meio pela população.

METODOLOGIA

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e exploratória, com análise qualitativa de dados tendo por instrumento de coleta de dados o levantamento de lei, doutrina, jurisprudência bem como artigos científicos dispostos na rede mundial de computadores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme disciplinamento constitucional e infraconstitucional, os instrumentos utilizados em processos de licenciamento ambiental de parques eólicos, compreende, dentre outros, o Relatório Ambiental Simplificado - RAS e o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - EIA/RIMA.

Para melhor entendimento, tem-se que a resolução 01 do CONAMA, editada em 1986, estabeleceu que as usinas de geração de eletricidade acima de 10MW são modificadoras do meio ambiente e, por sua vez, dependente de EIA/RIMA para fins de licenciamento ambiental.

Em 2001, devido a crise energética brasileira, foi publicada a Medida Provisória 2152-2 que criou e instalou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGE), do Conselho do Governo e estabeleceu diretrizes para enfrentamento da referida crise (MONTENEGRO, 2013).

Neste contexto, foi editada a Resolução CONAMA 279/2001 que instituiu em seu artigo 8o, § 3o o licenciamento ambiental simplificado para Usinas Eólicas com pequeno potencial de impacto ambiental que, por sua vez, requer para emissão de licença prévia a apresentação pelo empreendedor do Relatório Ambiental Simplificado – RAS.

No Ceará, por sua vez, o RAS para licenciamento ambiental passou a ser aplicado de maneira inadequada, restando por se apresentar como instrumento ineficaz para prevenção de danos socioambientais decorrentes da instalação de parques eólicos nos campos de dunas do Estado.

Segundo Meireles (2008), os impactos ambientais decorrentes da implantação de usina eólicas em dunas da costa cearense, são potencializados na fase de operação dos equipamentos e tais impactos não são previstos adequadamente pelo Relatório Ambiental Simplificado.

Constatou, ainda, mencionado pesquisador, a ocorrência de injustiças ambientais em face das comunidades tradicionais litorâneas, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e de camponeses; tanto porque não são consultadas acerca do empreendimento quanto porque suas propostas de conservação e preservação dos ecossistemas costeiros não são incorporadas por completo na tomada de decisão para a implantação das usinas eólicas (MEIRELLES, 2008).

Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos, critérios e

parâmetros outrora aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no Estado do Ceará, o Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA passa a considerar por meio da Resolução COEMA 04/2012, a usina eólica como atividade de médio potencial poluidor degradador.

A consequência dessa determinação resultou na vinculação à realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para concessão da licença ambiental de usinas eólicas no Estado. (COEMA, 2012)

O EIA é um conjunto de análises que estuda todos os possíveis impactos ambientais decorrentes da instalação ou ampliação de uma atividade sobre seu entorno e o RIMA um relatório contendo os dados do EIA e suas conclusões (BARROS, 2008). Em destaque, o EIA/RIMA tem duas finalidades: uma para sociedade e outra para a Administração Pública.

Para a sociedade sua finalidade seria a demonstração aos interessados do seu conteúdo, para comportar o esclarecimento de dúvidas e possibilitar as sugestões e críticas cabíveis; para a Administração Pública seria um momento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões junto à sociedade do empreendimento proposto (MIRANDA, 2013).

No entanto, embora o EIA se proponha a realizar um levantamento completo das possíveis relações do processo produtivo com o meio ambiente, estudos apontam para o fato deste instrumento não incorporar de maneira apropriada a dimensão socioambiental. Fase e Etern (2011) apontam que os métodos convencionais de avaliação de impacto de atividades produtivas e projetos de desenvolvimento têm acarretado graves injustiças, tendo em vista a dissociação das dimensões sociopolíticas e culturais do meio ambiente.

O palco de debate desses estudos, na esfera administrativa, se dá no formato de audiência pública, enquanto meio indicado por lei para cumprimento dos princípios democráticos do Direito Ambiental, destacando-se o da publicidade e da participação pública, estatuídos no art. 225, §1º, IV da CRFB/88.

Ocorre, conforme aponta Sánchez (2011), que a participação efetiva num audiência pública nos moldes que dá no Brasil, perpassa por várias dificuldades de ordem prática, tais como o tempo que os cidadãos podem dedicar ao debate em audiência, o conhecimento prévio do documento pelos interessados bem como a dificuldade de compreensão de textos técnicos por pessoas de baixa escolaridade ou analfabetos funcionais.

Nesse mesmo sentido, o relatório - síntese do projeto avaliação de equidade ambiental, desenvolvido pela FASE e o laboratório ETTERN, aponta:

As Audiências Públicas representam o único momento de escrutínio social previsto em lei de projetos de construção com grande impacto socioambiental. Seriam, portanto, instâncias políticas estratégicas para a participação da população local, para a obtenção de informações e a formulação de questionamentos sobre o projeto, os quais subsidiariam sua aprovação ou recusa. Esta escuta sobre as questões locais a serem enfrentadas pelos grupos potencialmente atingidos deveriam, por sua vez, supostamente informar o processo de tomada de decisão por parte do órgão ambiental e/ou seu conselho. Nos casos estudados, porém, as audiências públicas foram usadas pelos empreendedores e órgãos estaduais como instâncias formais de transmissão de informações sobre os benefícios econômicos dos empreendimentos, em detrimento do debate amplo e transparente sobre seus impactos sócio-ambientais atitude que impõe limites claros ao seu papel efetivamente democratizante. Não raras vezes, exercem-se constrangimentos morais sobre os interessados, presentes ou não nas audiências, para que estes silenciem.”(FASE E ETTERN, 2011,p.27)

Acrescente-se às implicações acima referidas, quanto as dificuldades de participação eficaz da comunidade em audiências públicas de EIA/RIMA, o fato de que as reivindicações realizadas em audiências públicas, não possuem eficácia vinculatória absoluta, ou seja, trata-se apenas de uma atividade de natureza consultiva e se dão, por muitas vezes, sem que a comunidade seja resguardada por qualquer tipo de assessoria técnica, a fim de melhor esclarecer a condução das tratativas sobre reflexos da atividade para o meio e para a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto fático e legal dos mecanismos de participação popular em sede de licenciamento ambiental de Usinas Eólicas no Ceará vem ocasionando uma verdadeira negativa ao exercício de direitos das comunidades envolvidas.

Os citados mecanismos de participação popular são meramente consultivos e a realização dos estudos de impacto ambiental não contemplam a realidade socioambiental do local de implantação dos parques eólicos.

Trata-se, portanto, de verdadeiros instrumentos de sujeição que reputa por ineficaz a tão almejada a gestão compartilhada do meio ambiente e, por consequência, o exercício da cidadania ambiental tão almejada.

REFERÊNCIAS

BARROS, W. P. **Curso de Direito Ambiental**. 2a Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

COEMA. **Resoluções**, 2012. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/RESOLU%C3%87%C3%83O-COEMA-N%C2%BA-04-DE-12-DE-ABRIL-DE-2012.pdf>> Acesso em 16 set 2019.

CONAMA. **Resoluções**, 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano1.cfm?codlegitipo=3&ano=1986>> Acesso em: 20 set 2019.

FASE; ETTERN. **Relatório síntese: Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FASE e ETTERN, 2011.

GOLBALTT, D. **Teoria sócia do ambiente**. Lisboa: Piaget, 1996.

LEFF, E. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder** – Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MEIRELES, A. J. A. **Impactos ambientais promovidos pela implantação e operação de usinas eólicas em áreas de preservação permanente (app`s) – Os campos de dunas fixas e móveis da planície costeira do cumbe, município de Aracati, 2008**. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/6970?gathStatlcon=true&lang=pt>> Acesso em 20 set 2019.

MIRANDA, C.G.S. **A participação popular como instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental**. Disponível em: <<https://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/133049826/a-participacao-popular-como-instrumento-de-legitimidade-do-procedimento-de-licenciamento-ambiental>> Acesso em: 17 set 2019.

MONTENEGRO, C. **Licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos de geração de energia eólica e a realidade dos órgãos ambientais estaduais, 2013**. Disponível em: <<http://carinacgm.jusbrasil.com.br/artigos/112021848/o-licenciamento-ambiental-simplificado-para-empreendimentos-de-geracao-de-energia-eolica-e-a-realidade-dos-orgaos-ambientais-estaduais>> Acesso em: 18 set 2019.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de textos, 2011.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**. 4a Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.