



# AUDIÊNCIA PÚBLICA AMBIENTAL: UM INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO PARA A GESTÃO COMPARTILHADA DO RISCO AMBIENTAL

ENVIRONMENTAL PUBLIC AUDIENCE: DEMOCRATIC  
INSTRUMENT TO THE SHAREABLE ENVIRONMENTAL RISK  
MANAGEMENT

---

**Luiza Landerdahl Christmann**

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: [luizalc.direito@yahoo.com.br](mailto:luizalc.direito@yahoo.com.br).  
**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/4828457810626177>.

## Resumo

O presente artigo tem por objeto, considerando a crise ambiental e a sociedade de risco, discutir a necessidade de atuação conjunta do Estado e da sociedade a fim de gestar os riscos resultantes dessa realidade. Nesse contexto, a audiência pública ambiental tem a capacidade de oferecer, no processo de licenciamento ambiental, uma significativa oportunidade para a participação popular. Para isso, entretanto, impõe-se a existência de informação acessível ao público e educação ambiental para o compromisso.

**Palavras-chave:** Sociedade de risco. Gestão compartilhada. Audiência pública ambiental.

## Abstract

This article intends, considering the environmental crisis and the risk society, to discuss the need of State and society joint forces to manage actual risks. In this context, the environmental public audience is able to offer, during the environmental licence process, an important opportunity to the people's participation. In this way, however, it is indispensable the public information access and environmental education for compromise.

**Keywords:** Risk society. Shared management. Environmental public audience.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A Sociedade de Risco e a gestão compartilhada do risco. 2.1 O Estado de Direito ambiental e a gestão compartilhada dos riscos ambientais. 2.2 A audiência pública no processo de licenciamento ambiental. 3. Informação e educação ambiental: elementos para a efetividade da audiência pública. 3.1. A informação ambiental e sua regulamentação legislativa no Brasil. 3.2. A educação ambiental para o compromisso. 4. Considerações finais. 5. Referências Bibliográficas. 6. Métodos. 7. Discussões.

## 1 INTRODUÇÃO

Vive-se atualmente em uma sociedade marcada pela incerteza científica, social, econômica, ambiental, entre outras esferas. No que se refere à questão ambiental, diante do fenômeno da irresponsabilidade organizada, tem-se em evidência a necessidade de definição de novos parâmetros de gestão do risco ambiental, que sejam mais eficientes na proteção do meio ambiente e reflitam o caráter difuso do bem ambiental – que sejam, portanto, democráticos. Nesse contexto, reconhecendo-se a danosidade da atuação antropogênica sobre o meio ambiente, foi estabelecida no sistema jurídico pátrio a obrigação de obtenção de licença

ambiental para empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores, mediante a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – exigência constitucional (artigo 225, § 1º, IV).

Nesse procedimento há possibilidade de realização de audiência pública ambiental, a fim de conferir à comunidade a oportunidade de conhecer as possíveis/prováveis consequências positivas e negativas da atividade objeto de licenciamento. Entretanto, nota-se que pouquíssimas audiências são realizadas em comparação com o número de licenças de operação concedidas, conforme foi possível observar através de levantamento (IBAMA. Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal, 2009) realizado pela autora sobre o número de licenças de operação<sup>1</sup> emitidas em 2007 e em 2008 que passaram pela realização de uma audiência pública. Conferindo comparativamente<sup>2</sup>, obteve-se uma média de 9,42% de audiências realizadas – índice extremamente baixo, que demonstra uma das facetas da inefetividade do uso deste instrumento.

Diante disso, formulou-se o seguinte problema: em que medida a informação ambiental e a educação ambiental são instrumentos aptos a possibilitar a formação de cidadãos conscientes que atuem com maior embasamento quando da tomada de decisão nas audiências públicas ambientais, realizando-se a gestão compartilhada dos riscos? Dessa forma, tem-se como objetivo geral a tentativa de responder tal questionamento, alcançando a verdade parcial provisória possível; como objetivos específicos, tem-se a identificação das razões da busca pela consolidação de um Estado de Direito Ambiental e a identificação dos fundamentos adequados à informação e educação ambiental que tenha a

---

1 Escolheu-se a licença de operação para se ter como parâmetro empreendimentos que passaram por todas as fases do licenciamento, sendo decisão definitiva sem possibilidade de realização de audiência pública.

2 Em 2007 foram emitidas 102 (cento e duas) licenças de operação, das quais apenas 8 (oito) passaram pelo crivo de uma audiência pública; em 2008 foram emitidas 90 (noventa) licenças de operação, das quais apenas 10 foram discutidas em audiência pública.

capacidade de formar cidadãos participativos. Nessa linha, este trabalho se justifica pelo objetivo de visar contribuir modestamente com o meio acadêmico no estudo de alternativas que visem à efetividade da audiência pública ambiental, em razão da importância deste instrumento para a gestão compartilhada dos riscos ambientais.

Dessa forma, o presente trabalho estruturou-se em dois capítulos temáticos. O primeiro aborda o processo histórico que conduziu à formação da sociedade atual. A seguir, ressaltando a conseqüente necessidade de repensar o papel do Estado diante da crise ambiental, aborda a importância da participação popular como exigência para a gestão compartilhada dos riscos ambientais e, então, traz como instrumento para tal a audiência pública ambiental. O segundo capítulo passa a abordar a relevância da informação e da educação ambiental para a capacitação da comunidade, a fim de que a mesma se mostre hábil e consciente para deliberar no momento da tomada de decisão, visando à efetividade da audiência pública ambiental. Em termos de considerações finais, vislumbra-se a potencialidade da informação e da educação ambiental auxiliarem na busca pela efetividade da audiência pública ambiental, obtendo-se maior participação popular no domínio do meio ambiente e, em última instância, uma maior eficácia na gestão compartilhada dos riscos ambientais.

## **2 A SOCIEDADE DE RISCO E A GESTÃO COMPARTILHADA DO RISCO**

A realidade hodierna se configura como o resultado do avanço industrial ocorrido a partir do século XVII, o qual conduziu à formação da sociedade moderna, definida, inicialmente, como o "... estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência" (GIDDENS, 1991, p. 11). Esse estilo de vida caracterizou-se pelo progressivo encurtamento das distâncias, através dos fenômenos de "esvaziamento do tempo" e "esvaziamento do espaço". O primeiro significou a padronização de sua contagem por meio do relógio mecâni-

co, o que conduziu à uniformidade na organização social do tempo, sendo crível, por exemplo, a exatidão da jornada de trabalho. O segundo fenômeno constituiu a existência de relações entre pessoas – organizadas a partir de um mesmo calendário – em regiões distintas: “em condições de modernidade (...), os locais são completamente penetrados e moldados em termos de influências sociais bem distantes deles” (GIDDENS, 1991, p. 27).

No contexto desses fenômenos, a modernidade se estabeleceu a partir de quatro “dimensões institucionais”, sendo a primeira delas o capitalismo. Este é definido como “... um sistema de produção de mercadorias, centrado sobre a relação entre a propriedade privada do capital e o trabalho assalariado...” (GIDDENS, 1991, p. 61), o qual é um aspecto central à economia moderna, determinando, entre outras consequências, a existência de duas classes sociais. O industrialismo “... é o uso de fontes inanimadas de energia material na produção de bens, combinado ao papel central da maquinaria no processo de produção” (GIDDENS, 1991, p. 61), conceito aplicável tanto à primeira (carvão e aço) como à segunda revolução industrial (eletricidade), possuindo efeitos em outros âmbitos da vida, como os transportes, as comunicações e a vida doméstica<sup>3</sup>.

Ainda, desenvolveu-se na modernidade a capacidade do poder de vigilância social do Estado sobre os particulares, referindo-se às atividades da população na esfera política, de forma direta – através das escolas, locais de trabalho aberto ou prisões – e indireta, por meio do controle da informação. Por fim, tem-se o controle dos meios de violência pelo Estado, que passa a ser muito mais centralizado que em épocas

---

<sup>3</sup> Fortalecendo essa percepção: “uma sociedade industrial (conceito comum na tradição sociológica) não é apenas uma sociedade em que há indústrias, mas uma sociedade em que as formas sociais e tecnológicas de organização industrial permeiam todas as esferas de atividade, começando com as atividades predominantemente localizadas no sistema econômico e na tecnologia militar e alcançando os objetos e hábitos da vida cotidiana” (CASTELLS, 1999, p. 65).

anteriores: “o monopólio bem-sucedido dos meios de violência dentro de fronteiras territoriais precisas é específico do estado moderno” (GIDDENS, 1991, p. 64).

Além das quatro dimensões institucionais, a modernidade é marcada pela consagração de um novo tipo de relação entre o homem e a natureza – baseada no paradigma cartesiano<sup>4</sup> e sua concepção mecanicista de mundo, e consolidada pelo sistema de produção moderno – que permitiu ao homem usufruir dos bens naturais sem considerar as consequências. Assim, solidificou-se a visão dicotômica<sup>5</sup> de mundo – que compreende os opostos como excludentes – de modo que homem passou a atuar acreditando em sua suposta superioridade: “a modernidade ocidental transformou a natureza em ‘ambiente’: simples cenário no centro do qual reina o homem, que se autoproclama ‘dono e senhor” (OST, 1995, p. 10).

Devido a esse paradigma, a ciência assumiu a missão de conferir certeza às ações humanas, aplicando o método da simplificação<sup>6</sup>, a fim de alcançar a *unidade elementar*, independentemente da seara de conhecimento em questão: ordenando operações de disjunção, redução e abstração, tal paradigma “quer separa o que está ligado (disjunção), quer unifica o que está disperso (redução)” (MORIN, 2001a p. 86). Com

---

<sup>4</sup> Renè Descartes preconiza a construção de um pensamento filosófico cuja essência foi extraída de um método matemático, o qual busca explicações empíricas para os fatos. Este previa o desmembrando do objeto de análise em suas partes com o intuito de analisá-las. O resultado dessa concepção foi a visão mecanicista de mundo: este passa a ser um conjunto de matéria que funciona com base em leis naturais para domínio humano. Para saber mais, ver: Capra (2006).

<sup>5</sup> Iniciou-se pela divisão do mundo entre matéria e pensamento e expandiu-se para todas as esferas sociais: separou-se corpo e alma, razão e sentimento, entre outros “opostos” – com a submissão do elemento que foi concebido como mais fraco ou menos importante.

<sup>6</sup> Para saber mais sobre o paradigma da simplificação e o paradigma da complexidade – proposto como alternativa para uma visão que possa religar os saberes – vide: Morin (2001).

o tempo, no entanto, observou-se que a ciência não obteve sucesso no seu escopo: tantas mudanças tecnológicas afetaram as culturas, os padrões de consumo; ocorreu a revolução dos gêneros, tornou-se visível a turbulência do mercado financeiro e passou-se a sentir a reação da natureza a sua exploração desmedida (GIDDENS, 1991; CAPRA, 2006): diante de tanto desconhecimento a respeito dos efeitos que as ações humanas poderiam produzir, adentrou-se na sociedade de risco (BECK, 2002).

A sociedade de risco é marcada por riscos mundiais, de difícil percepção pelos indivíduos: “... la muerte actual de los bosques sucede globalmente, y en concreto como consecuencia implícita de la industrialización, con repercusiones sociales y políticas completamente diferentes” (BECK, 2002, p. 27). Portanto, sendo riscos específicos da modernidade, “...los riegos civilizatorios hoy se sustraen a la percepción y más bien residen en la esfera de las fórmulas químico-físicas (por ejemplo, los elementos tóxicos en los alimentos, la amenaza nuclear)” (BECK, 2002, p. 28). Por fim, possuem causas modernas porque “son producto global de la maquinaria del progreso industrial...” (BECK, 2002, p. 28) e suas instituições, além de estarem associados às decisões humanas – e não mais a eventos naturais – justificadas com base na racionalidade científica industrial.

Então, tal realidade conduziu à ineficiência do controle institucional dos perigos em sua forma tradicional, em razão do que “... as instituições não apenas produzem, como também, legitimam os perigos que já não podem controlar...” (LEITE, 2004, p. 17). Diante disso, estabeleceu-se a racionalidade da irresponsabilidade organizada, a qual “... representa justamente a forma pela qual as instituições organizam os mecanismos de explicação e justificação dos riscos...” (LEITE, 2004, p. 22), de maneira a aumentar os graus de tolerabilidade da insegurança, legalizando e legitimando os efeitos colaterais dessas decisões baseadas na incerteza: tem-se a regularização dos organismos geneticamente modificados, a tolerância da realização de empreendimentos potencialmente poluidores, a aceitação do uso da energia nuclear.

Pode-se observar, portanto, que o tratamento adequado da crise ambiental demanda a transformação do Estado, no que se refere ao seu papel de protetor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>7</sup>, e das formas de gestão do risco ambiental – visto que as tradicionais, “vinculadas a processos dependentes da definição de padrões, de programas e políticas eminentemente institucionais, de restrita participação e publicidade” (LEITE, 2004, p. 16) têm se mostrado ineficazes. Certamente, esse reinventar do papel e da atuação do Estado precisa estar ancorado em uma nova concepção a respeito da relação homem-natureza, que identifique os vínculos e os limites entre esses dois elementos, observando-os como opostos complementares<sup>8</sup>, sem a qual a discussão a seguir não teria razão de ser.

## **2.1 O Estado de Direito Ambiental e a gestão compartilhada dos riscos ambientais**

Portanto, em razão do problema ambiental, sendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado premissa lógica para o gozo do próprio direito à vida – e de todos os outros direitos individuais e sociais – tem-se que se mostra necessário ao Estado assumir, como função primordial, uma posição de garantidor e promotor desse direito, motivo pelo qual se advoga pela consolidação do Estado de Direito Ambiental. Destaca-se, no entanto, que tal concepção de Estado se apresenta ainda como uma noção teórica, visto que seus pressupostos

---

<sup>7</sup> A evolução do papel do Estado se dá em razão do processo histórico de conquista de novos direitos. Portanto, tem-se que o direito ao meio ambiente estabeleceu-se devido a “... certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexequíveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos”. (BOBBIO, 2004, p. 91).

<sup>8</sup> Partir-se-á da pré-compreensão de tal necessidade tendo em vista não ser objetivo deste trabalho discutir tal tema. Para uma breve compreensão dessa concepção, vide: Christmann; Araujo, (2007, p. 96-102).

de existência estão em início de (tentativa de) aplicação na vida real; presta-se, por conseguinte, como parâmetro a ser considerado em busca de sua efetiva realização – em razão do que se opera breve caracterização do mesmo.

O Estado de Direito Ambiental, acumulando a bagagem jurídica e axiológica decorrente da conquista pelos cidadãos, ao longo de anos de luta, de direitos de primeira e segunda dimensões, de forma alguma dispensa o componente liberal do Estado Moderno – focado no respeito ao Direito – assim como exige a existência do componente Democrático do Estado até então existente – caracterizado pela busca da democracia social (igualdade de condições sociais e oportunidades de participação). O primeiro refere-se ao Princípio da Juridicidade, tendo como valor principal a segurança jurídica; o segundo se consubstancia no Princípio da Legitimidade, possuindo como marco axiológico a justiça (material): são dois elementos em nível de igualdade, em constante equilíbrio dinâmico em razão das colisões de conflitos que a realidade apresenta.

Assim, partindo desses elementos, para a caracterização do Estado de Direito Ambiental<sup>9</sup>, agrega-se o componente Ambiental, que se liga ao Princípio da Solidariedade – característica intrínseca aos direitos de terceira dimensão – e tem como valor-base a sustentabilidade. No entanto, tal caracterização somente se completa quando se concebe esse terceiro componente como base<sup>10</sup>, como parâmetro de análise dos conflitos de direitos representados pelos demais componentes; é tendo o valor da sustentabilidade como horizonte a alcançar que se faz possível ponderar os embates existentes entre a segurança jurídica e a justiça.

---

<sup>9</sup> Sobre a concepção de Estado de Direito Ambiental aqui tratado, consultar, dentre outras obras dos autores: Canotilho; Leite (2010).

<sup>10</sup> Um esquema bastante ilustrativo dessa concepção é a balança: segurança jurídica e justiça são os pratos desta, enquanto no suporte da balança se localiza o valor da sustentabilidade. (BELCHIOR, 2009).

Nessa linha, após vislumbrar a busca pela consolidação desse modelo teórico de Estado, no contexto da sociedade de risco antes referida, tem-se que cabe ao Estado assumir o seu dever de agir de forma precaucional visando a uma gestão mais eficaz dos riscos<sup>11</sup>, o que – tendo em vista o caráter de *res communes*<sup>12</sup> carregado pelo bem ambiental – implica a indispensabilidade da participação popular. Essa constatação se fortalece diante da observação de que “... a multiplicação nos últimos anos das controvérsias ambientais tem evidenciado as insuficiências, quer no plano da eficiência, quer da aceitabilidade social, de processos de gestão do risco centralizados...” (GONÇALVES, 2002, p. 358). Assim, a fim de efetivar o direito ao meio ambiente, mostra-se indispensável a identificação de novas maneiras para lidar com os riscos, pautando-se sempre por mecanismos que possibilitem a participação da comunidade, buscando-se a implementação da cláusula constitucional que define o sistema de responsabilidades compartilhadas<sup>13</sup>.

Demonstrando a importância da participação popular no domínio do meio ambiente, tem-se a Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo de Tomada de Decisões e o Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente<sup>14</sup> assinada no âmbito da Co-

---

<sup>11</sup> Sobre o dever de atuação do Estado no contexto de incerteza, ver também: Ayala (2009).

<sup>12</sup> “Isso significa que o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos”. (LEITE, 2000, p. 86).

<sup>13</sup> O Poder Público e a coletividade têm o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações. Tal obrigação ainda se consubstancia em um pacto federativo cooperativo, em que as três esferas de poder (União, Estados e Municípios), tanto executiva quanto legislativamente, devem atuar de forma conjunta em busca da proteção do meio ambiente. Esse conjunto de obrigações constitui o sistema de responsabilidades compartilhadas. Para saber mais: Leite; Ayala (2004).

<sup>14</sup> Faz-se referência a esse documento em razão de que o mesmo é um marco regulatório de grande relevância para o mundo a respeito dos três eixos

missão Econômica para a Europa, em Aarhus, Dinamarca, no ano de 1998, que consiste em um documento que busca estabelecer para todos os países que o ratificarem o dever de zelar pela participação da população quando da tomada de decisão na seara ambiental. Assim, prevê as condições de participação quando das decisões relativas à autorização de atividade que possa causar impacto significativo ao meio ambiente; no momento da elaboração de planos, programas e ações relativos à questão ambiental – portanto, na construção de políticas públicas ambientais – e quanto à participação do público durante a preparação de regulamentos de execução e/ou de instrumentos normativos juridicamente vinculativos de aplicação correta (COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA, 2008).

Tais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais refletem a capacidade que os riscos têm de “... facilitar a politização da vida social e econômica, conduzindo ao questionamento das formas centralizadas e hierarquizadas de exercício do poder típicas da administração tradicional, bem como à reclamação de processos de decisão mais negociados e participados pelos cidadãos” (GONÇALVES, 2002, p. 347). É justamente nesse contexto que se destaca o procedimento de licenciamento ambiental e a previsão da audiência pública ambiental, de modo que se impõe a análise dos mesmos.

## **2.2 A audiência pública no processo de licenciamento ambiental**

A Constituição Federal de 1988 inicia definindo o país como uma República Federativa que se constitui em um Estado Democrático de Direito<sup>15</sup>. Isso significa, dentre outras implicações, que o Estado brasileiro, além de se balizar em leis positivadas, é orientado para a organização de uma sociedade baseada no ideal democrático, de forma

---

indicados em seu título, servindo de parâmetro para a legislação brasileira de direito à informação ambiental.

<sup>15</sup> A referência a esta denominação não exclui ou impede a defesa do Estado de Direito Ambiental.

a englobar tanto os direitos civis e políticos, como os direitos econômicos e sociais<sup>16</sup>. Assim, o Estado "... deve tomar decisões que o encaminhe na busca da 'justiça social', isto é, a participação efetiva de todos os cidadãos nos diversos níveis de desenvolvimento econômico, social e cultural" (ARAUJO, 1998, p. 34). É em razão de assumir tal projeto de sociedade, que a Constituição fixa como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. Dessa forma, o Estado brasileiro deverá buscar propiciar o acesso de todos às condições mínimas de vida, para que os indivíduos possam atuar como cidadãos, participando da vida política nacional<sup>17</sup>.

Nesse contexto, com o intuito de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mostrou-se necessário regulamentar a realização de empreendimentos efetiva ou potencialmente<sup>18</sup> poluidores, diante do que a Lei 6.938/81, no artigo 9º, IV, fixou como instrumento o licenciamento ambiental. Este consiste em uma forma de intervenção do Poder Público nas atividades econômicas por meio da exigência de realização de estudos prévios para a implantação de tais atividades<sup>19</sup>. Tal procedimento administrativo inicia-

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, entre um dos elementos essenciais à configuração do Estado Democrático de Direito, tem-se: "(6) Realização da democracia – além da política – social, econômica e cultural, com a conseqüente promoção da justiça social". (SILVA, 2005).

<sup>17</sup> Outro elemento indispensável ao Estado Democrático de Direito, é a participação efetiva da população: "(2) A necessidade de providenciar mecanismos de apuração e de efetivação da vontade do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado, conciliando uma democracia representativa, pluralista e livre, com uma democracia participativa efetiva". (SILVA, 2005).

<sup>18</sup> O licenciamento ambiental, ao ser exigido para atividades "apenas" potencialmente poluidoras, institui-se como um instrumento de efetivação do Princípio da Precaução – é a gestão do risco ambiental.

<sup>19</sup> Tem-se impacto ambiental quando "... as estruturas e os fluxos do sistema ecológico, social ou econômico são alterados profundamente no decorrer de um espaço de tempo muito reduzido. O termo 'reduzido' deve ser analisado em função da escala temporal e das dimensões ou grandezas das alterações ocorridas". (MIRRA, 2002, p. 31).

se pela realização do Estudo de Impacto Ambiental – também instrumento da política ambiental, conforme art. 9º, III, da Lei 6938/81 – que devido a sua importância, se configura em elemento de legalidade e constitucionalidade<sup>20</sup> do licenciamento ambiental. O Estudo de Impacto Ambiental deverá avaliar as condições de viabilidade da implantação do projeto, sendo indispensável (MIRRA, 2002) para a expedição da Licença Prévia – aquela que determina a possibilidade de elaboração do Projeto Executivo, o qual, sendo aprovado, permite a instalação do empreendimento.

O Estudo de Impacto Ambiental, o qual será fonte para elaboração do Relatório de Impacto Ambiental, precisará abordar alguns aspectos essenciais<sup>21</sup>: primeiramente, definirá a área de influência do projeto e a caracterizará segundo seu meio físico, seu meio biológico e seu meio sócio-econômico; deverá avaliar os impactos ambientais que são possíveis de ocorrer, considerando suas variações temporais, as possibilidades de reversão e as condições de distribuição dos ônus e bônus sociais; terá o condão de estabelecer as possíveis medidas mitigadoras dos ônus, os equipamentos de controle e os sistemas de tratamento de resíduos; por fim, terá a obrigação de elaborar o programa de acompanhamento de impactos, definindo fatores e parâmetros de avaliação (CONAMA. Resolução 1/1986). Destaca-se, no entanto, que no contexto da sociedade de risco nem sempre é possível determinar as consequências de uma decisão humana, de modo que a ciência se mostra incapaz de produzir somente certezas. Nesse sentido, o estudo poderá trazer somente alguns dos possíveis efeitos, reconhecendo-se a impossibilidade de determinar todos eles.

Posteriormente, será elaborado o Relatório de Impacto Ambiental, que conterá as conclusões do estudo realizado, devendo ser

---

<sup>20</sup> O art. 225, § 1º, IV, exige para instalação de obra ou atividade potencialmente poluidora a realização de estudo prévio de impacto ambiental.

<sup>21</sup> Caso o estudo não contemple algum desses aspectos ou o faça de forma inadequada, haverá uma irregularidade de natureza substancial que acarretará a invalidade do licenciamento ambiental concedido. (MIRRA, 2002).

redigido de forma objetiva e em linguagem acessível<sup>22</sup>, indicando as vantagens, desvantagens e possíveis/prováveis consequências ambientais. Nesse estágio, mediante a publicação de edital na imprensa local, faz-se possível a divulgação<sup>23</sup> do mesmo e abre-se prazo para recebimento de comentários<sup>24</sup>, “... de modo que não se concebe EPIA sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a Administração” (MACHADO, 2007, p. 248). Nesse momento, nos termos do artigo 11, §2º, da Resolução 1/86 e do artigo 2º, § 1º, da Resolução 9/87, abre-se prazo de, no mínimo, 45 dias para solicitação de audiência pública – o que pode ser feito por entidade civil, Ministério Público, cinquenta ou mais cidadãos e o órgão de meio ambiente licenciador, nos termos do artigo 2º, caput, da Resolução 9/1987.

Diante do exposto, ressalta-se que é no momento da audiência pública que se estabelece a chance da sociedade conhecer o empreendimento a ser licenciado, realizar críticas e sugestões e – ainda que somente com poder consultivo – influenciar a decisão a ser tomada pelo órgão responsável. Por esse motivo, tem-se a obrigação de conduzir-se a audiência pública com seriedade e de forma democrática, propiciando a facilidade da atuação de todos e evitando que a mesma se transforme “... em simples arena de disputas entre torcidas organizadas que se posicionam contra ou a favor do empreendimento” (MIRRA, 2002,

---

<sup>22</sup> Quando não estrutura assim, se “... impede o acesso da população à adequada informação sobre as características e repercussões econômicas, sociais e ambientais do empreendimento, condição essencial para a participação da coletividade no processo de licenciamento sujeito ao EIA”. (MIRRA, 2002, p. 78).

<sup>23</sup> Ressalte-se que a publicidade dos requerimentos e concessões de licenças ambientais e da realização de estudos de impacto ambiental é requisito indispensável para que o licenciamento ambiental possa produzir efeitos. (MIRRA, 2002).

<sup>24</sup> Os comentários devem ser feitos por escrito, por qualquer pessoa ou entidade: associações ambientais e não ambientais, sindicatos, universidades, tribos indígenas, entre outros. (MACHADO, 2007).

p. 81). É por meio dessa oportunidade que a comunidade pode analisar as possíveis/prováveis consequências do empreendimento, exercendo seu direito de participar diretamente da tomada de decisão e, portanto, opinar a respeito da assunção – ou não – dos riscos que ela mesma poderá sofrer. Este instrumento, portanto, vai ao encontro do defendido anteriormente: não basta mais que os tecnocratas (equipe multidisciplinar) afirmem a existência ou não de riscos; faz-se indispensável a atuação da comunidade em busca de uma gestão de riscos mais eficaz.

É possível observar, dessa forma, que a audiência pública se constitui em um instrumento que pode ser bastante eficiente no objetivo de integrar os cidadãos no processo de decisão que envolve a temática ambiental, de modo que se torne viável a realização da gestão dos riscos com base na perspectiva da comunidade envolvida. Assim, inobstante o fato de o licenciamento ambiental ser tido tradicionalmente como um instrumento de tutela *preventiva* do meio ambiente, considerando a incapacidade da ciência em determinar todos os efeitos que a atividade econômica pode causar, nota-se que o mesmo – através da audiência pública – pode se tornar também uma ferramenta para a gestão precaucional do risco ambiental. Isso, no entanto, depende da efetividade da audiência pública ambiental; para isso, trabalha-se com a informação e a educação ambiental, no intuito de possibilitar a formação de cidadãos críticos e conscientes da importância da questão ambiental, de forma que os mesmos construam conhecimentos para atuarem com maior contundência e embasamento, em busca de uma gestão mais eficaz dos riscos ambientais.

### **3            INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL: ELEMENTOS PARA A EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA**

Junto à emergência do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, percebeu-se que – para sua eficaz proteção por todos – faz-se necessária a participação cidadã nas decisões coletivas, além da conscientização dos indivíduos a respeito do problema ambiental a ori-

entar suas ações cotidianas. Em consequência disso, o tema da informação ambiental passou a ser abordado nas conferências internacionais que discutiam a temática ambiental, de forma que é possível notar uma clara evolução em sua regulamentação, destacando-se o Princípio 10, da Declaração do Rio/92, que afirmou que:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes (ONU. Declaração do Rio, 1992)

Buscando-se definir o que é informação, é possível elencar alguns aspectos que a conformam, partindo de características ontológicas até se considerar questões deontológicas. Dessa forma, “a informação é um registro do que existe ou do que está em processo de existir” (MACHADO, 2006, p. 26), devendo se constituir em um complexo organizado de dados acerca de algo ou alguém. A seguir, avançando-se nesta conceituação, podem ser consideradas características que lhe trazem uma finalidade, como o fato de se formalizar na aptidão de “transmitir conhecimento” ou de possibilitar a formação de conhecimentos: “a informação, ao passar conhecimentos, vai ensejar da parte do

informado a criação de novos saberes, através do estudo, da comparação ou da reflexão” (MACHADO, 2006, p. 27).

Assim, nota-se que conceituar informação é uma tarefa bastante difícil, considerando que o mesmo está permeado pela variedade de sentidos que possui para as diversas pessoas, culturas, sociedades, áreas do conhecimento, entre outras searas: “nesse sentido, informação é um termo polissêmico que adquire significados diversos, de acordo com a época e o contexto nos quais se enquadra” (BARROS, 2004, p. 35). Diante dessa dificuldade, adota-se certa conceituação por se entender ser a mais completa, ressaltando-se que o ponto central para o trabalho é a fixação da importância da informação como facilitador da tomada de decisão. Assim, informação é

um conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual. A informação comporta um elemento de sentido. É um significado transmitido a um ser consciente por meio de uma mensagem inscrita em um suporte espacial-temporal: impresso, sinal elétrico, onda sonora etc. Essa inscrição é feita graças a um sistema de signos (a linguagem), signo este que é um elemento da linguagem que associa um significante a um significado: signo alfabético, palavra, sinal de pontuação (LÊ COADIC, 1996 apud BARROS, 2004, p. 36).

Nessa linha, ressalta-se que a atenção internacional que foi dedicada ao tema se deve ao fato de que a informação é, na atualidade<sup>25</sup>, reconhecidamente um importante instrumento utilizado para influenciar as decisões humanas, como, por exemplo, o poder da mídia na

---

<sup>25</sup> A importância da informação na atualidade pode ser vislumbrada diante da existência de teorias que centram a análise da sociedade a partir da noção de informação, como: Castells (1999).

decisão de consumo do indivíduo<sup>26</sup>. Assim, a informação pode ser disponibilizada de forma parcial, manipulada, tendenciosa, resultando na alienação dos cidadãos. É, portanto, devido ao mau uso que pode ser feito da informação, que o direito de acesso a ela deve ser tão estimado.

Devido a tais fatores, a Constituição Federal de 1988 consagrou entre os direitos fundamentais, elencados eminentemente no art. 5º, o direito à informação – incisos XIV e XXXIII. O primeiro deles faz referência ao direito de acesso à informação, conferindo atenção especial ao direito de sigilo profissional, quando este é indispensável ao exercício da atividade, nos seguintes termos: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (BRASIL, Constituição Federal (1988), 2008, p. 24). Tal fato, no entanto, não confere aos comunicadores sociais o direito de “propriedade” sobre a informação, quando de interesse geral, como se os mesmos tivessem a faculdade absoluta de decidir sobre a divulgação dos dados ou não. Isso porque, se assim fosse, estar-se-ia concedendo aos mesmos algo semelhante a um poder de censura, o que é inaceitável em um regime democrático. Assim, os meios de comunicação podem optar por não veicular certa notícia, mas não se pode exigir segredo a respeito da mesma do profissional que teve acesso a ela (MACHADO, 2006).

Sendo, portanto, a população como um todo a titular do direito à informação, por consequência é em razão dela que se veda a censura. Nesses termos,

é fora de dúvida que a liberdade de comunicação social e a imunidade à censura constituem um direito fundamental do homem. (...) As empresas que

---

<sup>26</sup> Por esse motivo, o Código de Defesa do Consumidor disciplina a publicidade. “O controle justifica-se, ademais, pelo reconhecimento de que a informação que é dada pelo anunciante é um mero veículo – parcial – por ele utilizado para incentivar os consumidores a adquirirem seus produtos e serviços”. (GRINOVER et al., 2007, p. 315).

exploram os meios de comunicação certamente fazem uso desse direito. (...) Inobstante trata-se, no caso, de um direito que é exercitado pela empresa, em nome do interesse da sociedade. O verdadeiro, o real titular da imunidade à censura é a sociedade (GRAU, 2006 apud MACHADO, 2006, p. 55).

A fim de complementar o inciso XIV, tem-se o inciso XXXIII, que aborda o direito à informação de caráter particular, coletivo ou geral que esteja em posse dos órgãos públicos. Este, mais específico, auxilia no embasamento constitucional do direito à informação ambiental, visto que, tratando do interesse geral – “aquele que abarca um número de pessoas indefinidas, com variados interesses” (MACHADO, 2006, p. 57) – coaduna-se perfeitamente à titularidade difusa do direito ao meio ambiente. Assim, tais dispositivos não são redundantes, visto que têm âmbito de aplicação distinto.

### **3.1 A informação ambiental e sua regulamentação legislativa no Brasil**

Então, diante da busca por uma efetiva proteção ambiental, impõe-se o tratamento do direito à informação ambiental por legislação específica, de modo a regulamentar a facilitação do acesso a tais dados de interesse geral, considerando que é “... a partir da ciência dos fatos que têm influência, positiva ou negativamente, na vida dos cidadãos, que as pessoas podem se organizar, utilizar e estimular as experiências, ou impedir eventos danosos à coletividade” (BARROS, 2004, p. 39). Assim, tendo como base constitucional o já abordado art. 5º, XXXIII, foi editada a Lei 10.650/2003, que regulamentou o direito à informação na seara ambiental. Seu artigo 2º determina quem são os sujeitos passivos de tal direito, assim como a abrangência temática do mesmo:

Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sis-

nama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados.

É necessário salientar, no entanto, que para uma aprimorada tomada de decisão, não basta o conhecimento a respeito do estado do meio ambiente como está disciplinado pelas legislações citadas; este é apenas um dos aspectos envolvidos. Também é indispensável que os indivíduos compreendam o funcionamento do sistema natural e sua relação com o sistema econômico-social, de modo que apreendam toda a complexidade envolvida nos processos ecológicos (ARAÚJO, 2009).

No que se refere à amplitude dos órgãos que se constituiriam em sujeitos passivos do direito de acesso à informação ambiental, infelizmente, pode-se observar que, se realizada uma interpretação literal do citado dispositivo, somente os órgãos e entidades do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – estariam incumbidos de fornecer os dados relativos aos temas elencados. Entretanto, considerando-se a

importância do direito e o fato de tantas entidades – como empresas públicas – possuírem condições de armazenar informações, faz-se indispensável realizar uma interpretação em consonância com a Constituição, a qual prevê o direito à informação para todos e define como titular do direito ao meio ambiente toda a coletividade, chegando-se à conclusão de que também órgãos não constituintes do SISNAMA são responsáveis pela divulgação de informações ambientais. Nesse sentido, “todos esses órgãos públicos, inclusive as fundações instituídas pelo Poder Público, estão obrigadas a franquear o acesso público a dados e informações ambientais” (MACHADO, 2006, p. 206), visando sempre à efetivação do sistema de responsabilidades compartilhadas.

Em relação ao acesso a tais dados, destaca-se a dispensa de comprovação de qualquer interesse específico por parte do indivíduo. Realmente, não poderia ser diferente, visto que

el derecho de Información Ambiental, aunque materialmente de carácter instrumental, formalmente constituye un derecho sustantivo de titularidad colectiva, genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlos que no estén obligadas a probar un interés determinado (PICOLLOTTI, 2007, p. 257).

No entanto, preceitua o artigo 3º que “... as autoridades públicas *poderão* exigir a prestação periódica de qualquer tipo de informação por parte das entidades privadas...” (BRASIL, Lei 10.650/2003), de modo que seria possível vislumbrar a concessão de um poder discricionário às autoridades públicas (caso a intenção do intérprete da norma seja de abrandar o rigor da mesma)<sup>27</sup>, que poderiam transigir a respeito de um direito de que não são titulares, já que o acesso à informação é direito de toda a população. Tal disposição é lamentável, observação que é corro-

---

<sup>27</sup> Em sentido contrário a esse, buscando uma hermenêutica jurídica que vise à consolidação do Estado de Direito Ambiental, vide: Belchior (2009).

borada pelo entendimento doutrinário que define o direito de acesso – a ser possibilitado mediante o cumprimento do dever de publicidade e transparência pela Administração – como um pressuposto para o atendimento do direito à informação ambiental, de forma que ambos são interdependentes. Nesse sentido,

considera-se que a proteção integral do direito à informação ambiental somente se concretiza quando garantidas as condições de exercício de seu conteúdo múltiplo. (...) Pressupõe, portanto, a satisfação de um *direito de acesso à informação* e de um *direito de ser informado*, de forma *suficiente, adequada* e, sobretudo, *oportuna* (LEITE, 2004, p. 335, grifos do autor).

O artigo 4º afirma que deverão ser informados através do Diário Oficial dados concernentes a pedidos de licenciamento, pedidos para supressão de vegetação, penalidades impostas pelos órgãos ambientais, termos de compromisso de ajustamento de conduta, reincidências em infrações ambientais, recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões, registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição – ampliando a matéria ambiental que pode ser objeto de apreciação pelos cidadãos. Devido a isso, os cidadãos poderão ter ciência das medidas administrativas realizadas pelo governo que sejam relacionadas com o meio ambiente, impondo um maior controle social sobre a gestão do mesmo – o que, mais uma vez, remete à concretização do sistema de responsabilidades compartilhadas.

Por fim, destaca-se que o artigo 9º da lei traz a possibilidade da exigência de recolhimento do valor necessário para o ressarcimento das despesas que o órgão público tenha contraído quando da realização de diligências visando o fornecimento da informação. A respeito disso,

independentemente de uma análise aprofundada<sup>28</sup>, pode-se defender – no mínimo – sua impertinência no contexto da referida lei, tendo em vista o seu objetivo de facilitar o exercício da cidadania pelos indivíduos interessados em conhecerem a realidade ambiental e as práticas governamentais relacionadas à mesma. Assim, por mais que alguns autores<sup>29</sup> admitam tal hipótese, a fim de se manter completa coerência com os argumentos que aqui se defendem, opta-se por adotar uma postura de crítica a respeito dessa norma, que nessa linha de pensamento se mostra absolutamente incoerente e – ousa-se dizer – visa à inefetividade do direito à informação ambiental.

Ainda, para que cumpra o papel para o qual foi instituída, a informação ambiental deverá possuir algumas características. Inicialmente, deve ser técnica, refletindo dados científicos obtidos através de pesquisas bem elaboradas. Ainda que técnica, faz-se necessário que seja compreensível pelo cidadão leigo na matéria, do contrário constituir-se-á em fator alienante e desestimulante para o mesmo. Igualmente, há de ser completa, visto que “a clareza deve coexistir com a precisão, não se admitindo a incompletude da informação sob pretexto de ser didática” (MACHADO, 2006, p. 92). Por fim, deverá ser fornecida tempestivamente, conforme a urgência da questão, ou se converterá em medida ineficaz ao objetivo para o qual foi solicitada.

É, portanto, mediante a posse de dados em tais condições e, como consequência, por meio do conhecimento que se poderá desen-

---

<sup>28</sup> Inobstante o trabalho não possuir como objetivo a análise da natureza jurídica deste “recolhimento” e as consequências que disso advêm, é possível defender que tal fixação está em desacordo com o artigo 5º, LXXVII, da Carta Magna, e a lei que o disciplina – Lei 9.265/96 – o qual determina a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

<sup>29</sup> Machado (2006) exige apenas que os valores exigidos sejam exatamente aqueles despendidos com a disponibilização da informação ao cidadão, cabendo à Administração Pública comprovar os gastos efetuados; a negação ao direito à informação existiria somente se o Poder Público visasse obter lucro com o fornecimento dos dados solicitados.

volver a respeito da matéria envolvida, que a participação a ser desempenhada pelo indivíduo será mais efetiva e contundente: “prioriza-se uma ótica de *informar para melhor decidir*” (LEITE, 2004, p. 336), de forma que atuação da comunidade na gestão dos riscos ambientais poderá ser melhor operada. Assim, tem-se que a indispensabilidade da informação está justamente em gerar a devida preocupação no cidadão no que concerne à temática ambiental, já que “a ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar” (LEITE, 2004, p. 34) – visando-se obter um aumento do número de solicitações de promoção de audiências públicas ambientais.

### 3.2 A educação ambiental para o compromisso

Inobstante o grande valor da informação ambiental, não basta que os cidadãos recebam a informação desejada; é importante que eles tenham capacidade de compreendê-la em toda a sua amplitude e complexidade, suas certezas e incertezas, transformando-a em conhecimento. É também necessário que os indivíduos pensem e ajam como cidadãos e, acima de tudo, notem-se como sujeitos planetários (MORIN, 2001), tributários de um destino comum a respeito do qual devem decidir conjunta e conscientemente. Dessa maneira, tornar-se-á possível a existência de uma audiência pública efetiva e, assim, a realização da gestão compartilhada dos riscos ambientais – em consonância com a busca pela concretização do Estado de Direito Ambiental: para isso, uma educação ambiental para o compromisso.

A importância da educação ambiental pode ser evidenciada por meio do tratamento conferido ao tema internacionalmente, tendo sido realizadas várias conferências, as quais possibilitaram a construção de uma compreensão relativamente geral a respeito do que a mesma significa. Após uma lenta evolução do tratamento da temática<sup>30</sup>, em 1992, acompanhando a Conferência do Rio, ocorreu a Jornada Internacional

---

<sup>30</sup> Sobre a evolução histórica do tema da educação ambiental no mundo, vide: Loureiro (2006).

de Educação Ambiental, no contexto da qual foi elaborado o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Este documento abordou princípios, planos de ação, sistemas de coordenação, monitoramento e avaliação, atores sociais envolvidos e recursos financeiros para o alcance dos objetivos traçados – foi, efetivamente, aquele que estabeleceu as diretrizes para a educação ambiental no mundo. Destacam-se, entre tantos outros que fundaram a concepção de educação ambiental, os seguintes princípios:

3. A educação ambiental é individual e coletiva. Tem o propósito de formar cidadãos com consciência local e planetária, que respeitem a autodeterminação dos povos e a soberania das nações.

6. A educação ambiental deve estimular a solidariedade, a igualdade e o respeito aos direitos humanos, valendo-se de estratégias democráticas e interação entre as culturas.

7. A educação ambiental deve tratar as questões globais críticas, suas causas e inter-relações em uma perspectiva sistêmica, em seu contexto social e histórico. Aspectos primordiais relacionados ao desenvolvimento e ao meio ambiente, tais como população, saúde, paz, direitos humanos, democracia, fome, degradação da flora e fauna, devem ser abordados dessa maneira.

8. A educação ambiental deve facilitar a cooperação mútua e equitativa nos processos de decisão, em todos os níveis e etapas.

16. A educação ambiental deve ajudar a desenvolver uma consciência ética sobre todas as formas de vida com as quais compartilhamos este planeta, respeitar seus ciclos vitais e impor limites à exploração dessas formas de vida pelos seres humanos (ONU. Tratado de Educação Ambiental para Soci-

edades Sustentáveis e Responsabilidade Global, 1992).

É possível conceber, portanto, que Educação Ambiental é a educação realizada através de processos individuais e coletivos, de forma contínua e permanente – tanto nas esferas formais como não formais de ensino – que possibilitem a redefinição do ser humano como parte da natureza, sem estabelecer identificações reducionistas. Esses processos deverão demandar o estabelecimento de uma nova ética, potencializando ações que visem à atuação política consciente e transformadora dos cidadãos. Por fim, precisam implicar a inclusão da dimensão ambiental nos currículos escolares, de forma transdisciplinar.

Dirigindo-se para a esfera nacional, tem-se que, embora a discussão sobre a educação ambiental em âmbito mundial tenha iniciado com bastante força em 1975, a temática começou a “ganhar dimensões públicas de grande relevância” (LOUREIRO, 2006, p. 79) somente na metade da década de oitenta. Tal fato decorre do contexto político em que se encontrava o país quando do início do debate sobre a crise ambiental: a vigência de um regime militar conservador e antidemocrático. Nesse contexto, a questão ambiental significava a fixação de limites ao desenvolvimento econômico do país, sendo, portanto, rechaçada pelas classes dominantes. Assim, somente com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981 e, posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é que a temática ambiental passa a ser abordada e, por consequência, a educação ambiental.

O grande salto no tratamento da educação ambiental no país deu-se com a edição da Lei 9795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. A legislação brasileira baseou-se no Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, de forma que conceituou a Educação Ambiental, no seu artigo 1º, como

os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conheci-

mentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, Lei nº 9.795/1999).

Também determinou que a educação ambiental não se resumirá ao ensino formal, devendo expandir-se para a educação comunitária, alcançando todos os níveis sociais. Diversos atores foram definidos como responsáveis pelo processo educativo, não se restringindo a um dever do Poder Público, mas também das instituições de ensino, dos órgãos constituintes do Sistema Nacional de Meio Ambiente, dos meios de comunicação de massa (especialmente no que se refere à educação não formal), do setor privado na capacitação de seus empregados e – em consonância com o artigo 225 da Carta Magna que fixa como dever de todos a preservação do meio ambiente – da sociedade em geral. Nota-se, portanto, que a legislação foi coerente com a orientação do referido tratado, segundo o qual mecanismos democráticos de participação devem ser buscados, visando à atuação efetiva da população na gestão ambiental das suas regiões, o que conduz à conclusão de sua coerência com os princípios que buscam a concretização de um Estado de Direito Ambiental.

Também restou vedada pela lei, no seu artigo 10, § 1º, a implantação de uma matéria específica nos currículos escolares, “... uma vez que se quer justamente alterar a forma fragmentada, departimentada do processo educativo” (ARAUJO, 2007, p. 243-266, p. 245), de forma a se buscar a emergência de um verdadeiro saber ambiental, com novas capacidades, valores e ações.

Ainda, o artigo 5º estabeleceu objetivos a serem alcançados, como o dever de promover o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social – elemento indispensável ao tratamento da questão do risco ambiental. Dessa forma, não basta entender a importância de um meio ambiente equilibrado; é ne-

cessário engendrar uma compreensão reflexiva sobre a temática, aliando aspectos ambientais e sociais, que são interligados<sup>31</sup>.

Nessa esteira de pensamento, tendo em consideração que o Estado de Direito Ambiental que se pretende consolidar tem sua base fixada no Princípio da Solidariedade, que possui como corolário o Princípio da Equidade Intergeracional<sup>32</sup>, a educação ambiental apta a formar cidadãos que compreendam a importância do seu papel na proteção do meio ambiente e, portanto, participem da gestão compartilhada dos riscos ambientais reconhecendo a existência do Princípio de Responsabilização (inserto no caput do artigo 225 da Carta Magna), deve ser uma educação voltada para o estabelecimento de um *compromisso*: o compromisso de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Para isso, adota-se a abordagem pedagógica de Paulo Freire que, para ser compreendida, exige o conhecimento de sua concepção filosófica a respeito do homem.

Primeiramente, tem-se a capacidade do homem de se saber um ser histórico, ou seja, conhecer a existência de um passado, presente e futuro. Com isso, sobreveio a percepção de sua historicidade, o que o faz um ser capaz de pensar e refletir sobre seus atos. Devido a isso, o homem nota-se, também, como um ser inacabado, sempre pronto a

---

<sup>31</sup> É necessário “o entendimento de que a perspectiva crítica e histórica implica perceber as relações existentes entre educação, sociedade, trabalho e natureza, em um processo global de aprendizagem permanente em todas as esferas da vida, com implicações societárias” (LOUREIRO, 2006, p. 91).

<sup>32</sup> O princípio da equidade intergeracional põe em voga a “... necessidade de se atribuir juridicidade ao valor ético da alteridade...”, o que conduz ao reconhecimento de um “princípio de solidariedade” – apto a justificar a proteção dessa nova índole de direitos que a crise ambiental fez surgir: “o reconhecimento da solidariedade como elemento de sustentação de uma ética de alteridade e integridade, que emerge dos novos direitos e modelos jurídicos propostos, constitui o marco teórico adequado para a caracterização do princípio da equidade intergeracional, que proporciona elementos adequados ao tratamento dos novos direitos...”. (LEITE; AYALA, 2004, p. 1020118, passim.)

aprender, transformar a si e a sua realidade. Tomando essa consciência, o homem transita da vida (estágio dos animais) para a existência: “a invenção da existência envolve (...) a linguagem, a cultura, a comunicação (...). Capazes de intervir no mundo, de comparar, de ajuizar, de decidir, de romper, de escolher” (FREIRE, 1999, p. 57), os homens se reconhecem como seres capazes de aprender.

Com o tempo, o homem descobriu que era possível e necessário criar maneiras e técnicas de ensinar. No entanto, destaca-se que “não há docência sem discência, as duas se explicam e seus sujeitos, apesar das diferenças que os conotam, não se reduzem à condição de objeto, um do outro” (FREIRE, 1999, p. 25). Dessas características, conclui-se que a educação é uma prática específica da humanidade, visto que só o homem é capaz de realizar opções. Entretanto, isto não implica que uma posição ativa seja fácil de ser realizada. Impõe-se reconhecer que o homem é condicionado, seja por fator genético, seja socioeconômico, seja cultural – ainda que não seja determinado.

Dessa capacidade de mudança, dificultada pelos condicionamentos impostos sobre o homem, resulta a possibilidade (ou não) do ser humano se *comprometer* com o mundo quando de suas ações. Primeiramente, para que um ser seja capaz de assumir um compromisso, deve ser capaz de agir e refletir; deve ser capaz de apreender os problemas existentes no mundo, tendo condições de pensar maneiras de transformá-lo: ator da ação e reflexão – um ser da práxis. Por certo, os condicionamentos que lhe submetem dificultam que o mesmo se assuma como sujeito histórico. É nesse contexto que Paulo Freire desenvolve sua pedagogia, para que todos os homens se percebam como sujeitos da mudança: é a Pedagogia da Autonomia (FREIRE, 1999).

Paulo Freire defende que a educação deve ser realizada de modo a possibilitar uma tomada de consciência, de modo a proporcionar uma melhor compreensão a respeito do mundo com o qual os homens estão em relação, levando à passagem da consciência ingênua para a consciência crítica. Aquela, está em busca de um compromisso, mas ainda não possui condições de assumi-lo de forma consciente. Possui

uma compreensão superficial dos fatos; aceita formas massificadoras de comportamento; sua discussão dos problemas é com base em frágeis argumentos; não tem humildade intelectual e defende que a realidade é de quase impossível modificação. Para que ocorra a passagem da consciência ingênua para a crítica é mister a conscientização do ser humano, através da educação, por um trabalho de promoção e criticização. Assim, alcançar-se-á uma análise profunda dos problemas; um sujeito que pode se notar inábil para certa análise; que reconhece a mutabilidade da realidade; que está aberto para revisar o conhecimento construído e que evita emitir pré-conceitos no estudo da questão (FREIRE, 2007)<sup>33</sup>.

Por fim, tratando-se de transformação da realidade, é importante observar que ela não se realiza na ação individual, mas na atuação conjunta da comunidade. Dessa forma, se um homem assume o papel de atuar pela mudança da realidade, "... não pode aceitar que seja o 'agente da mudança', mas um de seus agentes" (FREIRE, 2007, p. 52), do que se conclui pela necessidade de ação conjunta em prol do objetivo perseguido pela comunidade.

É, portanto, através de uma educação pautada pelos ditames da Pedagogia da Autonomia, orientada pelos princípios definidos pela Lei da Política Nacional da Educação Ambiental, que pode ser possível a constituição de indivíduos que, bem informados, possam se compreender como sujeitos históricos e, assim, tenham condições de assumir seus deveres fundamentais de proteção ambiental, firmando o compromisso de preservar o meio ambiente para as futuras gerações através da gestão compartilhada dos riscos ambientais. Esse processo de responsabilidades compartilhadas, em composição com diversas outras medidas orientadas a esse mesmo fim<sup>34</sup>, pode, paulatinamente, conduzir à desejada concretização de um Estado de Direito Ambiental.

---

<sup>33</sup> Defendendo a constante revisão crítica do conhecimento construído, também: Morin (2001).

<sup>34</sup> Como exemplo, tem-se a interpretação e aplicação das normas ambientais em consonância com os ditames do Estado de Direito Ambiental – uma Hermenêutica Jurídica Ambiental. Para saber mais: Belchior (2009).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade da sociedade de risco ambiental e a dificuldade do Estado para realizar a gestão do risco ambiental gera a demanda pela busca de novos mecanismos, mais democráticos, que possam cumprir essa tarefa, visando à concretização do Estado de Direito Ambiental: a audiência pública ambiental, no contexto do procedimento de licenciamento ambiental, é um instrumento que possui potencial para responder a essa necessidade.

Para que a audiência pública ambiental seja verdadeiramente efetiva, cumprindo seu papel de representar um instrumento democrático de gestão do risco ambiental, faz-se necessário a disponibilidade aos indivíduos da informação ambiental de forma clara e completa, além de uma educação ambiental orientada para a compreensão da complexidade do fenômeno (sócio-) ambiental, possibilitando a formação de um compromisso com a proteção do meio ambiente.

## 5 REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; SILVA, Andressa Corrêa de. Educação Ambiental, mídia e projeto social. In: GORCZEWSKI, Clovis (Org.). **Direitos Humanos, Educação e Cidadania**. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 243-266.

ARAUJO, Luis Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Sociedade de Risco, Democracia e Direito à Informação. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; PES, João Hélio Ferreira. (Org.). **Prevenção e Prevenção no Direito Ambiental Contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2009.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O acesso à terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen: URI, 1998.

AYALA, Patryck de Araujo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. 2009. 457f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de San-

ta Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PDPC0905-T.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **A efetividade do direito à informação ambiental**. 2004. 230f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.sectam.pa.gov.br/cedoc/download/Dissertação\\_Lucivaldo.pdf](http://www.sectam.pa.gov.br/cedoc/download/Dissertação_Lucivaldo.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2007.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Barcelona: Paidós, 2002.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e Meio Ambiente: uma proposta de Hermenêutica Jurídica Ambiental para a efetivação do Estado de Direito Ambiental**. 2009. 220f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Coletânea de legislação ambiental; Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 55, de 20-09-2007. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BRASIL. **Resolução 9/1987. CONAMA**. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislacao/federal/resolucoes/1987\\_Res\\_CONAMA\\_9.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislacao/federal/resolucoes/1987_Res_CONAMA_9.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.795**: Lei da Política Nacional de Educação Ambiental, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm)>. Acesso em: 06 fev. 2009.

BRASIL. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2009.

BRASIL. **Lei 10.650 - Lei da Informação Ambiental**, 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.650.htm>>. Acesso em: 30 out. 2007.

BRASIL. **Lei sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**, 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9784.htm>>. Acesso em: 14 maio 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede - a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. O tempo social e a visão dialética da relação homem-meio ambiente como fundamentos para a compreensão do dano moral ambiental. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. Volume especial, 2007, p. 96-102.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA. **Convención sobre el acceso a la información, la participación Del público en la toma de decisiones y el acceso a La justicia en asuntos ambientales**, 1999, artigo 5º, parágrafo 2º. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 08.

CONAMA. **Resolução 1**, 1986. Disponível em: <[http://www.mp.ro.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=49484&folderId=153723&name=DLFE-37752.pdf](http://www.mp.ro.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=49484&folderId=153723&name=DLFE-37752.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GONÇALVES, Maria Eduarda. Europeização e direitos dos cidadãos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 345-373.

IBAMA. **Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>>. Acesso em: 05 fev. 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 1985.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LÊ COADIC, 1996, apud BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **A efetividade do direito à informação ambiental**. 2004. 230f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.sectam.pa.gov.br/cedoc/download/Dissertação\\_Lucivaldo.pdf](http://www.sectam.pa.gov.br/cedoc/download/Dissertação_Lucivaldo.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2007, p. 36.

LOUREIRO, Carlos Frederico Brito. **Trajatória e Fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental**: aspectos da legislação brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001a.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001b.

ONU. **Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global**, 1992. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/TratadoEA.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2009.

ONU. **Declaração do Rio**, 1992. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraRioMA.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2009.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PICOLOTTI, Romina. El acceso a la información y participación popular em los procesos colectivos ambientales. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos; LECEY, Eladio; CAPPELI, Sílvia (Org.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial o Estado de São Paulo, 2007.

SILVA, Enio de Moraes. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 42, número 167, 2005. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_167/R167-13.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_167/R167-13.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2009.

## 6 MÉTODOS

Para o desenvolvimento desse trabalho, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo (LAKATOS; MARCONI, 1985), tendo em vista a existência de uma hipótese inicial, que foi analisada buscando-se verificar sua coerência. Como método de procedimento, utilizou-se o método histórico, tendo em vista a necessidade de ser considerada a importância do Racionalismo Moderno e da Sociedade Industrial para a formação da Sociedade de Risco, com suas consequências ambientais desastrosas; juntamente, seguiu-se o método funcionalista, a fim de identificar o papel que a informação e a educação ambiental possuem na formação de cidadãos aptos e interessados em atuarem nas audiências públicas ambientais. Por fim, a técnica de pesquisa empregada consistiu

na pesquisa bibliográfica, operada com base em material já elaborado, como textos de periódicos científicos, livros, impressos diversos e etc.

## 7 DISCUSSÕES

Realizado o estudo teórico a respeito de (algumas) possibilidades legais existentes para viabilizar a relevante gestão compartilhada do risco ambiental, destacando-se no presente texto a audiência pública ambiental – em conjunto com o acesso à informação ambiental e a concretização de uma educação ambiental que comprometa o ser humano com a proteção do meio ambiente – impossível negligenciar as manifestações reais de tal instrumento, que ressaltam dificuldades que transpassam o cumprimento dos elementos aqui trazidos como indispensáveis. Infelizmente, além das situações já referidas, em que a população não compreende a relevância da questão ambiental e/ou não tem acesso às informações necessárias, por vezes evidencia-se a negligência à opinião, às dúvidas, às preocupações das populações mais diretamente envolvidas – as quais, com frequência, são grupos sociais de menor poder (social, econômico, étnico, dentre outros aspectos).

Assim, como aspecto de discussão e, talvez, novo problema de pesquisa, necessário é fazer referência à situação de vulnerabilidade acentuada que os grupos sociais menos favorecidos se encontram nesse contexto: além de serem menos instrumentalizados quanto aos aspectos aqui levantados se em comparação com a população de classe média e alta, é oportuno questionar se, em geral, também não encontram maiores dificuldades de acesso à mídia, de divulgação de suas demandas; em última instância, resta questionar se não são esses grupos (com frequência) mais diretamente atingidos pelos impactos negativos do crescimento econômico, as populações mais negligenciadas nas suas demandas socioambientais. Como é possível falar em uma efetiva proteção do meio ambiente, inclusive para o futuro em longo prazo, se existem populações que são mais atingidas pelos efeitos danosos das atividades produtivas do que outras, e, ademais, a situação das mesmas

---

permanece obscura diante das dificuldades de divulgação de suas demandas?

Essas são as discussões que o presente trabalho possibilita prosseguir; talvez, objeto de estudo de uma nova pesquisa.

Recebido em: 01/12/2010

Aceito para a publicação em: 17/04/2011