



ISSN:1984-2295

Revista Brasileira de Geografia Física

Homepage: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe>



Participação na Avaliação de Impactos Ambientais no estado de Minas Gerais: um levantamento sobre as audiências públicas

Leonardo Silva dos Santos¹, Maria Rita Raimundo e Almeida², Fernanda Aparecida Veronez³

¹Engenheiro Ambiental, Instituto de Recursos Naturais, Universidade Federal de Itajubá, Av. BPS, 1303, CEP: 37500 903, Itajubá, Minas Gerais. dossantos.leonardo@outlook.com ²Professora Adjunta, Instituto de Recursos Naturais, Universidade Federal de Itajubá, Av. BPS, 1303, CEP: 37500 903, Itajubá, Minas Gerais. (35) 3629-1724. mrralmeida@unifei.edu.br (autor correspondente) ³Professora Titular, Instituto Federal do Espírito Santo, Av. Vitória, 1729, CEP 29040780. Jucutuquara, Vitória, Espírito Santo. (27) 3331-2237. fveronez@ifes.edu.br

Artigo recebido em 06/10/2021 e aceito em 04/04/2022

RESUMO

A principal forma de participação na Avaliação de Impacto Ambiental brasileira é a audiência pública, que ocorre no Licenciamento de atividades com potencial de causar significativa degradação ambiental. A participação é essencial para permitir que os impactados por um projeto possam entender e opinar sobre ele. Este trabalho objetivou analisar a participação pública em Minas Gerais por meio da ocorrência das audiências públicas. Foi feito um levantamento e análise documental e de conteúdo das informações disponibilizadas no site do órgão ambiental que, desde julho/2018, possui um sistema que lista processos de Licenciamento e possibilita a solicitação de audiência. Foram coletadas todas as informações e atas de audiências realizadas no período de julho/2018 a julho/2020. Os resultados indicam que em apenas 8% dos processos de Licenciamento apoiados em Estudo de Impacto Ambiental houve algum tipo de notificação de audiência (agendada, realizada ou solicitada), representando 16 dos 200 processos. Dentre as notificações, tem-se que somente 7 audiências já foram realizadas. A maior presença de audiências esteve relacionada a empreendimentos classe 6, à Superintendência de Projetos Prioritários e às atividades de mineração e infraestrutura. A análise das atas permitiu identificar problemas como: indisponibilidade de informações e pouca orientação ambiental dos envolvidos, falta de foco na audiência e também indícios de decisões já tomadas, sendo apenas justificadas à população. Desse modo, pode-se concluir que a participação pública por meio de audiência em Minas Gerais no período analisado, quando ocorre, não cumpre sua função, mantendo apenas o papel de informar sobre os impactos dos empreendimentos.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental, Participação Pública, Minas Gerais, Audiência pública.

Environmental Impact Assessment participation in Minas Gerais State, Brazil: a survey on public hearings

ABSTRACT

The main type of participation in the Brazilian Environmental Impact Assessment is public hearing, which takes place in Licensing of activities with potential to cause significant environmental degradation. The participation is essential and helps stakeholders to share their ideas and opinion. This paper objective was to analyze the public participation in Minas Gerais state by means of public hearings. It was made a survey, documentary and content analysis of information collected in environmental agency's website. This website has made available since July/2018 and lists licensing processes and makes possible to request a public hearing. From July/2018 to July/2020, all information and hearings minutes were collected. The results indicate that, during the period, only 8% of the licensing processes with Environmental Impact Statement occurred with some type of hearing notification (scheduled, performed and requested), which represents 16 of 200 processes. Among the notifications, only 7 hearings have already taken place. Most of the hearings were related to class 6 projects, Priority Projects Superintendence and mining and infrastructure activities. The minutes' analysis made it possible to identify problems such as: unavailability of information and low interest in environmental of those involved, lack of focus on the hearings and also evidence of decisions already taken, being only justified to the population. Thereby, it can be concluded that public participation that takes place through a public hearing in Minas Gerais in the analyzed period, when it occurs, ends up not fulfilling its function, maintaining only the role of informing the population about projects impacts.

Key-words: Environmental Licensing, Public Participation, Minas Gerais State, Public Hearing.

Introdução

A realização de atividades econômicas que interferem no meio ambiente e as alterações ambientais por elas provocadas ao longo do tempo fizeram com que surgissem ferramentas que pudessem garantir que variáveis ambientais fossem levadas em consideração nos processos de tomada de decisão. Um exemplo disso é a introdução da Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) que surgiu nos Estados Unidos em 1969 e foi difundida mundialmente a partir da conferência de Estocolmo, em 1972, cujo contexto permitiu questionar os impactos do desenvolvimento econômico para o meio ambiente (Sánchez, 2020).

A AIA pode ser entendida, portanto, como uma ferramenta que visa identificar, prever, avaliar e mitigar os impactos durante o planejamento de ações antrópicas que afetem os meios físico, biótico e antrópico (IAIA, 1999). No geral da prática brasileira, ela ocorre associada ao Licenciamento Ambiental de projetos ou atividades que sejam efetiva ou potencialmente capazes de causar significativo impacto ambiental (Almeida et al., 2018).

No ano de 1981, com a promulgação da Lei Federal nº 6.938, a AIA e o Licenciamento Ambiental tornam-se instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) no país (Brasil, 1981). Destacam-se, ainda, no arcabouço legal destes instrumentos, o Decreto Federal nº 99.274 de 1990 (Brasil, 1990), que regulamenta a PNMA, as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 1 de 1986 e nº 237 de 1997 (CONAMA, 1986; 1997), que orientam a prática dos dois instrumentos, e a Lei Complementar nº 140 de 2011 que estabelece as competências dos órgãos competentes pelo Licenciamento na esfera da União, Estados e Municípios (Brasil, 2011).

A instrumentalização da AIA no contexto brasileiro ocorre principalmente pela elaboração dos chamados Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (Rima). Ainda, como um princípio fundamental da AIA é criar oportunidades para as partes interessadas no projeto fornecerem informações para as decisões (Ulibarri et al., 2019), dentre as etapas envolvidas, tem-se a participação pública. Esta etapa, ao promover o envolvimento e a participação de comunidades atingidas, se torna uma maneira de possibilitar a participação dessas partes interessadas na tomada de decisão e na proposição de medidas e atividades realizadas durante as fases de um empreendimento (IAIA, 1999). Tal envolvimento traz ganhos significativos

em relação ao conhecimento das singularidades de cada local (EIANZ, 2016). Mas, para isto, o forte apoio e a garantia de independência são cruciais para liberar todo o poder da participação pública na governança ambiental (Chu et al., 2022).

Dentre as formas de participação pública no processo de Licenciamento apoiado em AIA, destaca-se a audiência pública. Conforme estabelecido na Resolução CONAMA nº 237 de 1997, a licença ambiental dependerá de prévios estudos de impactos (EIA/Rima), de sua publicidade e, quando couber, da realização de audiências públicas (CONAMA, 1997). Já a Resolução CONAMA nº 01 de 1986 delibera sobre a responsabilidade do órgão competente ao Licenciamento de receber comentários e definir prazos para que os interessados no projeto possam se manifestar (CONAMA, 1986). Para os casos que o órgão ambiental julgar necessário e/ou previstos em lei, tem-se a realização das audiências públicas para discussão dos impactos do projeto, cujos prazos também devem ser definidos pelo órgão ambiental (CONAMA, 1986).

As audiências públicas são eventos formais, conduzidos pelo órgão ambiental, cuja dinâmica segue as diretrizes da Resolução CONAMA nº 09 de 1987. Essa resolução apresenta a audiência pública como um instrumento que tem por finalidade expor o conteúdo dos estudos aos principais interessados e impactados direta ou indiretamente por um projeto e recolher dúvidas, críticas ou sugestões dos participantes (CONAMA, 1987). Destaca-se que, de acordo com esta norma legal, uma audiência poderá ser realizada sempre que o órgão ambiental julgar necessário, ou se for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público Federal (MP), ou por 50 ou mais cidadãos (CONAMA, 1987). Ainda de acordo com essa resolução, a audiência deverá ocorrer em local acessível aos interessados, ser presidida pelo órgão licenciador que poderá decidir por mais de uma audiência, dependendo da complexidade do tema, e lavrar uma ata ao final de cada audiência compondo todos os documentos e pontos apresentados (CONAMA, 1987).

Para o estado de Minas Gerais, tem-se, por meio da Deliberação Normativa COPAM nº 225 de 2018, que a audiência pública deve ser uma reunião aberta e acessível, que permita esclarecer dúvidas e recolher sugestões dos interessados no processo de licenciamento de forma que as informações e discussões sirvam de base para decisões administrativas referentes ao projeto (COPAM, 2018).

Comparada com a Resolução CONAMA nº 09 de 1987, neste novo instrumento legal foram alterados os solicitantes da audiência (sendo acrescido o prefeito do município sede ou prefeito de município sujeito aos potenciais impactos ambientais da atividade ou empreendimento e o próprio empreendedor). A organização da audiência também sofreu algumas alterações no que se refere à distribuição de tempo e na inclusão dos meios digitais para a divulgação das informações relacionadas à solicitação e realização da audiência, bem como para disponibilização do Rima e transmissão em tempo real da audiência (Almeida et al., 2019). No entanto, segundo Almeida et al. (2019), continua-se prevendo a audiência pública apenas após a elaboração dos estudos ambientais.

Mesmo diante da sua relevância, Montañó e Souza (2015) apontam que poucos trabalhos têm se dedicado a analisar a participação pública na AIA no Brasil, a exemplo de trabalhos como Faria e Silva (2017) que analisaram a participação pública no estado do Espírito Santo. Diante desta lacuna e, principalmente, da importância da participação pública, esta pesquisa teve o objetivo de analisar a participação pública do processo de Avaliação de Impacto Ambiental realizado no estado de Minas Gerais, por meio da ocorrência das audiências públicas após a implementação do sistema de “Consulta e Requerimento de Audiência Pública”. Este sistema representa um marco importante para o acesso à informação do sistema de AIA mineiro e será apresentado mais à frente.

Por fim, para Eckerd e Heidelberg (2020), grande parte da literatura sobre participação está preocupada com os valores políticos de legitimidade, o que significa que adota uma postura normativa sobre a participação que valoriza o engajamento democrático, ou tenta demonstrar a eficácia da participação como forma de melhorar os resultados. Este trabalho também considera a participação como forma de melhorar os resultados da AIA e, neste sentido, a hipótese do artigo é que a participação pública, sob a forma de audiência, esteja presente e fortalecida nos processos de AIA em Minas Gerais após a implantação do novo sistema.

A participação pública na Avaliação de Impactos Ambientais: importância e formas

Embora possa haver confusão e desacordo sobre o que é a participação pública na AIA, sua amplitude e o que ela exige (Glucker et al., 2013; Johnson, 2020), ela pode ser definida como "o envolvimento de indivíduos e grupos que são

positiva ou negativamente afetados ou que estão interessados numa proposta de projeto, programa, plano ou política, sujeita a um processo de decisão" (IAIA, 2006, p.1). Corroborando com este conceito, Dietz e Stern (2008) argumentam que o público que deve participar envolve pessoas, grupos ou organizações que podem experimentar benefícios ou danos ou que, de outra forma, optam por se informar ou se envolver em uma decisão ambiental. Já Barreto (2012) aponta que as melhores práticas durante o processo de Licenciamento de um projeto com o apoio da AIA devem incluir a participação de grupos de interesse de várias esferas da sociedade, desde impactados até o poder público. Ainda deve estar envolvida em um contexto de promoção de justiça ambiental (Blue et al., 2021).

De uma forma mais ampla, pode-se dizer que a participação não é em si apenas um objetivo da AIA, mas é também fundamental para a efetividade da avaliação ambiental (Glucker et al., 2013). Ela deveria ser aplicada o mais cedo possível no processo (IAIA, 1999) e avançar até seu fim, já que a participação ao longo de todo o processo está dentre os atributos que mais agregam ao desenvolvimento e amadurecimento do licenciamento apoiado em AIA (Kennedy e Ross, 1992). Para Sánchez (2020), a participação pública é essencial ao processo de AIA e deveria estabelecer canais formais de expressão para informar, ouvir e decidir; no entanto, na maioria das vezes, limita-se a informar e ouvir os diferentes pontos de vista.

Dentre os diversos objetivos da participação na AIA, Glucker et al. (2013) citam: influenciar decisões, aumentar a capacidade democrática, servir como aprendizado social, capacitar e emancipar grupos ou indivíduos marginalizados, aproveitar conhecimentos e informações locais, incorporar conhecimento experimental e baseado em valor, testar a robustez das informações de outras fontes, gerar legitimidade e resolver conflitos.

Ainda, a participação pode ser classificada em níveis e acontecer de diversas formas. Faria e Silva (2017), orientados por Gohn (2013), apresentam três níveis de participação com base na interação dos envolvidos no processo. Desse modo, os autores vão classificar a participação em: Pseudoparticipação quando só há uma consulta por parte das autoridades a respeito do assunto, o que aconteceria, por exemplo, em audiências públicas, consultas e reuniões abertas; Participação Parcial onde os atores envolvidos podem tomar parte do processo, mas a tomada de decisão ainda fica

restrita a alguns desses atores, como na participação da sociedade civil em Conselhos de Meio Ambiente; e a Participação Total em que todos os atores têm a mesma influência na tomada de decisão, como a realização de plebiscitos. Por sua vez, as boas práticas em participação pública na avaliação de impacto (IAIA, 2006) consideram que a participação pública pode ocorrer em três níveis diferentes: o primeiro é a participação passiva que ocorre de forma unidirecional e informativa; o segundo nível seria a participação por meio de consultas públicas; e o terceiro e mais completo nível seria a participação interativa tais como workshops, mediação e gestão.

Conforme já destacado anteriormente, a participação sob a forma de audiência pública é o foco deste trabalho. Além da definição legal trazida na introdução, do ponto de vista da literatura, a audiência é o convite para que os diversos grupos da sociedade possam analisar e entender os impactos ambientais e sociais de um projeto e é também o principal canal de participação da comunidade, visto que nelas são apresentados o Rima e são esclarecidas dúvidas sobre o empreendimento e seus impactos (John e Odorissi, 2014). Sánchez (2020) aponta que uma audiência pública deve ter os objetivos de: apresentar informações sobre o projeto; oferecer a oportunidade para que a comunidade afetada possa expressar a opinião; permitir que a população possa influenciar no resultado; levantar as preocupações do público; enxergar oportunidades de melhoria por meio de medidas mitigadoras ou compensatórias; e poder contar com uma decisão mais assertiva. Para isso, há a necessidade do uso, por parte dos especialistas, de uma linguagem mais relacionável e compreensível para a população durante o processo de participação pública (Jae-hyuck et al., 2022).

No contexto brasileiro, a audiência pública encontra mais ampla aplicação nas etapas de definição do escopo e de tomada de decisão da AIA de projetos (Sánchez, 2020), tendo destaque, principalmente, neste último caso em Minas Gerais. Mas, para Almeida et al. (2019), a participação em forma de audiências públicas, quando realizada depois da conclusão dos estudos, em muitos casos, não passa de mera exigência burocrática. Apenas cumprir exigências regulatórias pode levar o público a ser manipulado ou representado, dentro de um modo de participação denominado procedimental (Yao et al., 2020).

O processo de Licenciamento Ambiental em Minas Gerais e o sistema de “Consulta e Requerimento de Audiência Pública”

No Brasil, como relatado anteriormente, a AIA é tida como um instrumento da PNMA e apoia a tomada de decisão dentro de processos de Licenciamento Ambiental para atividades que causem significativa degradação ambiental (Brasil, 1981). É importante destacar que o Licenciamento também pode ocorrer sem AIA, contudo, nos casos em que há exigência de EIA/Rima e, portanto, a possibilidade de realização das audiências, o Licenciamento ocorre com o apoio da AIA.

O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis (CONAMA, 1997).

Em relação ao Licenciamento Ambiental ordinário, de acordo com a Resolução CONAMA nº 237 de 1997, existem três tipos de licenças que podem ser emitidas pelos órgãos competentes (CONAMA, 1997). A Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do projeto e se aprovada autoriza a localização e concepção do projeto, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases do licenciamento. A Licença de Instalação (LI) autoriza a instalação do projeto de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. Por fim, a Licença de Operação (LO) autoriza a operação da atividade ou empreendimento se todas as condições estabelecidas nas licenças anteriores forem cumpridas.

Se tratando de audiências públicas, a Resolução CONAMA nº 1 de 1986 determina que, quando necessárias, as audiências devem ocorrer antes da emissão da LP (CONAMA, 1986), já que depois da sua emissão já estaria atestada a viabilidade ambiental do projeto.

A Lei Complementar nº 140 de 2011 define as responsabilidades e competências para o Licenciamento, dividindo essas atribuições entre União, Estados e Municípios. Por esta norma legal, são elencados os casos de competência da União e

dos Municípios, cabendo aos Estados a competência do que não se enquadra para ser licenciado nem pela União e nem pelos Municípios (Brasil, 2011).

O Licenciamento Ambiental em Minas Gerais ocorre de forma descentralizada nas Superintendências Regionais de Meio Ambiente (SUPRAM). Estes órgãos têm por finalidade gerenciar e executar as atividades de regularização, fiscalização e controle ambiental na sua respectiva área de abrangência territorial, além de controlar as atividades administrativo-financeiras descentralizadas, a partir das diretrizes estabelecidas pelas subsecretarias da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais (SEMAD, 2020a). Em 2020, o estado possuía nove SUPRAM, sendo elas: Central-Metropolitana, Alto do São Francisco, Jequitinhonha, Leste de Minas, Noroeste, Norte de Minas, Sul de Minas, Triângulo Mineiro e Zona da Mata (SEMAD, 2020a). Além das SUPRAM, tem-se ainda a Superintendência de Projetos Prioritários (SUPPRI) que, como destacado pelo nome, é responsável pelo Licenciamento dos projetos considerados prioritários para o estado (MINAS GERAIS, 2016). Projetos prioritários são definidos utilizando critérios estabelecidos pela Deliberação GCPPDES nº 1, de 27 de março de 2017 e pela Resolução SEMAD nº 2.479, de 14 de março de 2017.

A principal norma infra legal que orienta o Licenciamento Ambiental e a Avaliação de Impacto Ambiental em Minas Gerais é a Deliberação Normativa (DN) COPAM nº 217 de 2017. Essa DN estabelece critérios para triagem de projetos de acordo com seu porte, potencial poluidor/degradador e localização, classificando os projetos (classes de 1 a 6) e definindo a modalidade do Licenciamento Ambiental (COPAM, 2017).

Ainda por meio da DN COPAM nº 217 de 2017, tem-se a subdivisão das tipologias de projeto em 7 grupos, a saber: Listagem A – Atividades Minerárias; Listagem B – Atividades Industriais / Indústrias Metalúrgicas e Outras; Listagem C – Atividades Industriais / Indústrias Químicas e Outras; Listagem D – Atividades Industriais / Indústria Alimentícia; Listagem E – Atividades de Infraestrutura; Listagem F – Gerenciamento de Resíduos e Serviços; e Listagem G – Atividades Agrossilvipastoris (COPAM, 2017). Para cada grupo são apresentadas categorias específicas de atividades que recebem uma classificação quanto ao seu potencial poluidor/degradador e intervalos de porte (pequeno, médio ou grande), que serão utilizados para definir a modalidade do

Licenciamento que, por sua vez, pode ser simplificado (onde é emitida uma licença simplificada), concomitante (onde LP, LI e LO podem ser emitidas ao mesmo tempo ou combinadas) ou trifásico (onde LP, LI e LO são emitidas individualmente e sequencialmente).

Em relação à solicitação de audiência pública no estado de Minas Gerais, desde 2018, ela é feita de forma on-line pelo sistema de “Consulta e Requerimento de Audiência Pública” que, além da solicitação, permite o acesso a dados sobre os processos de Licenciamento Ambiental com elaboração de EIA/RIMA e disponibiliza as atas das audiências realizadas. Após a entrega do EIA/RIMA para análise técnica, o órgão ambiental fixa um prazo de, no mínimo 45 dias, para solicitação da audiência pública (COPAM, 2018). Dentro deste prazo, o sistema pode ser usado para solicitar a audiência, devendo o interessado fazer o upload do ofício de requerimento juntamente com documentos específicos para cada um dos legitimados a fazer a solicitação, conforme definido na página eletrônica da SEMAD. Uma vez realizada a solicitação, o órgão ambiental passa a tomar as providências necessárias para que a audiência ocorra.

No que se refere à disponibilização de dados sobre os processos de Licenciamento Ambiental baseados em EIA/RIMA dentro do sistema, esses são organizados, entre outras informações, em: SUPRAM responsável pelo processo; empreendimento e CNPJ; tipo de atividade e classe conforme DN COPAM nº 217 de 2017; número e data do processo; status da audiência (realizada, agendada, solicitada, cancelada, aguardando solicitação e ausência de solicitação); e data limite para solicitação (fixada em 45 dias desde a entrega do estudo). Além disso, é possível acessar o EIA/RIMA do projeto em processo de Licenciamento e, quando da audiência realizada, as informações sobre quem solicitou juntamente com a ata de audiência. Apesar de ser um sistema recente, em funcionamento desde julho de 2018, representa a única sistematização concentrada de informações em um banco de dados sobre audiências públicas em Minas Gerais (Alves et al., 2020). Ainda, este sistema é importante pois a tecnologia digital está sendo promovida para criar uma fonte de informação amplamente acessível e envolvente para auxiliar o conhecimento público e a divulgação dos resultados da AIA (Northmore e Hudson, 2022).

Material e métodos

A pesquisa, predominantemente qualitativa, utilizou levantamento como método de coleta e análise documental e de conteúdo como métodos de análise dos dados. Na etapa de levantamento, foram identificados e coletados os dados relacionados às audiências públicas de processos de Licenciamento baseados em EIA/Rima em Minas Gerais, utilizando o sistema “Consulta e Requerimento de Audiência Pública”. No dia 02 de agosto de 2020, foi realizado o download das informações diretamente da base de dados disponibilizada na página eletrônica da SEMAD¹. O levantamento foi realizado utilizando como recorte temporal o período de julho/2018 a julho/2020, possibilitando uma análise dos primeiros dois anos após a implementação do sistema. As informações coletadas na etapa de levantamento foram organizadas e categorizadas em relação ao status das audiências: (i) Processo com audiência (C/A), para os casos em que houve a figura da audiência (audiência solicitada, agendada ou realizada); (ii) Processo sem audiência (S/A), para os casos em que não houve audiência seja pela ausência de solicitação ou pelo cancelamento da mesma; (iii) Processo com possibilidade de audiência (P/A), para os casos que estão aguardando solicitação.

A categorização e análise dos dados foram realizadas utilizando o aplicativo Microsoft Excel. As informações foram analisadas com base no status da audiência e sua relação com o total de processos submetidos à elaboração de EIA/Rima no período estudado. Também foram realizadas análises comparativas entre as classe do empreendimento (1 a 6), a SUPRAM/SUPRI responsável pelo licenciamento e o tipo de projeto (segundo as listagens da DN COPAM nº 271 de 2017). Essas categorias de análise foram utilizadas devido a serem as informações apresentadas pelo sistemas e por permitem entender o contexto em que as audiências públicas se inserem em Minas Gerais.

As análises documental e de conteúdo foram realizadas nas atas das audiências disponíveis na plataforma. Elas permitiram a identificação das informações básicas da participação que ocorreu em cada processo. Entre os dados coletados, estavam: horário, data e local da realização da audiência, solicitante da audiência, a cidade de implementação do projeto solicitante e

informações das falas das audiências (quem se manifestou e o que foi discutido). Nos casos em que essas informações básicas não estavam descritas nas atas, as informações foram buscadas em material de apoio como: notícias dos projetos, editais de convocação e website das empresas. A análise das atas não visou qualificar a participação ocorrida, mas trazer algumas informações que pudessem apresentar um panorama geral das audiências realizadas.

Resultados e discussão

A criação do sistema de consulta e requerimento de audiência pública em Minas Gerais teve como principal função dar publicidade aos processos de Licenciamento Ambiental que tiveram a elaboração de EIA/Rima e permitir maior facilidade de acesso à solicitação de audiências públicas (SEMAD, 2020b). Para Almeida et al. (2019), o portal é reflexo de uma política de digitalização e agilização dos processos. Ainda, Gomes e Teixeira (2016) apontam que a digitalização pode ser um caminho para uma construção coletiva mais evidente pela facilidade de acesso às informações, sendo que os documentos e análises realizados durante o processo podem ser disponibilizados a todos, propiciando uma melhor e mais ágil participação e com auxílio efetivo na mitigação dos impactos de um empreendimento.

Apesar da importância deste sistema para dar publicidade ao processo, é necessário também pensar sobre o alcance das ferramentas digitais e da própria internet. Embora os benefícios da e-participação sejam extensos, eles não estão disponíveis para todos os cidadãos (Kopackova et al., 2022). E isso ficou mais proeminente durante as restrições relacionadas ao COVID-19, onde as deficiências das práticas de participação pública na tomada de decisões ambientais limitaram as interações entre as autoridades e o público e outras partes interessadas (Miller-Rushing et al., 2021).

Voltando-se para os resultados alcançados, inicialmente, buscou-se quantificar o status das audiências em relação ao total de processos de Licenciamento apoiados em EIA/Rima no período analisado (Figura 1). Assim, pode-se notar a discrepância entre o número de processos com audiência pública e o total de processos do período: somente em 8% dos casos há um tipo de notificação de consulta pública por meio das audiências

¹<http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/consulta->

[audiencia?url%5B0%5D=%2Fsite%2Fconsulta-audiencia](http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/consulta-audiencia?url%5B0%5D=%2Fsite%2Fconsulta-audiencia).

(agendada, realizada ou solicitada), o que representa 16² dos 200 projetos registrados. Cabe destacar que este número pode aumentar já que outros 9% (18 de 200 processos) estão aguardando solicitação, ou seja, são processos que ainda podem ter a participação no formato de audiência. Mas mesmo assim, a porcentagem ainda é baixa.

Situação semelhante em termos de ausência de audiência foi encontrada por Almeida et al. (2018): dentre os 79 processos de Licenciamento Ambiental que abriram edital de

solicitação de audiência pública tramitados na Superintendência Regional de Regularização Ambiental do Triângulo Mineiro e Alto Paraíba, entre 2009 e 2015, apenas 18% tiveram convocação do evento. O número ainda é baixo, mas superior aos 8% encontrados nesta pesquisa, para todo o estado no período avaliado. Isso leva a formular uma hipótese a ser verificada de que a participação, que estava longe de ser satisfatória, parece estar se reduzindo com o passar do tempo.

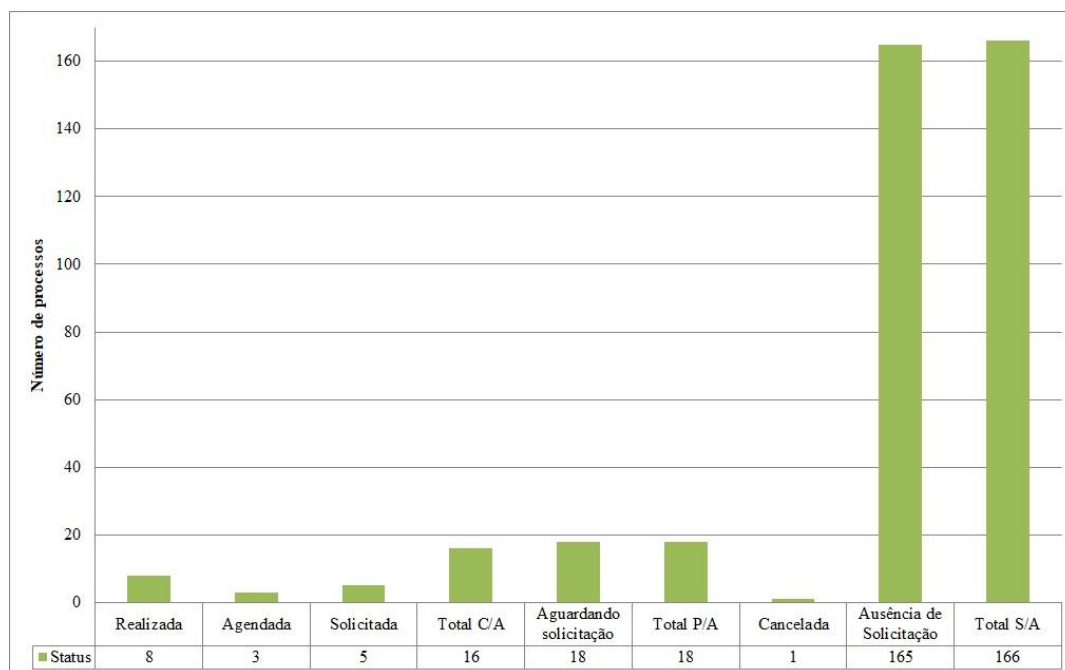


Figura 1. Status das audiências em relação ao total de processos no período de julho de 2018 a julho de 2020.

C/A: Processo com audiência solicitada, agendada ou realizada; S/A: Processo sem audiência por ausência de solicitação ou pelo cancelamento; P/A: Processo aguardando solicitação.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de SEMAD (2020b).

Os mesmos autores, Almeida et al. (2018), tentam explicar a ausência de solicitação de audiência em Minas Gerais por duas razões principais. Primeiramente, existe o entendimento, por parte do órgão ambiental mineiro, de obrigatoriedade apenas da publicidade para o prazo de convocação da audiência e não da realização da mesma, sendo que cabe aos interessados a solicitação da audiência. A segunda razão está relacionada à falta de envolvimento da sociedade nos processos, seja por pouco interesse em processos participativos ou pela frágil cultura de participação predominante no Estado. Assim,

conforme Almeida e Montañó (2015), poucos são os casos em que ocorre a solicitação de audiência pública no estado de Minas Gerais que, além de acontecer em raras ocasiões, se restringem ao final do processo de AIA, após a entrega do EIA/Rima.

Ao se comparar os resultados obtidos nesta pesquisa com o que acontece em outros órgãos licenciadores, percebe-se que a situação é diferente, como, por exemplo, nos estados de São Paulo (Almeida e Montañó, 2017) e Espírito Santo (Faria e Silva, 2017), onde a audiência é aplicada a todos os casos de Licenciamento Ambiental com EIA/Rima. Assim, a participação em MG pode ser

² Ao buscar as atas para leitura, percebeu-se que, apesar do sistema contabilizar uma destas audiências como realizada, ela havia sido cancelada em função da

pandemia. Maiores explicações serão posteriormente apresentadas.

descrita conforme o apontamento de Nita et al. (2022) de que a participação pública na AIA é limitada e deficiente.

Além da visão geral das solicitações, as audiências foram analisadas em relação à classe do empreendimento, à superintendência responsável pelo processo e à tipologia do empreendimento. Os dados organizados de acordo com a classe dos empreendimentos estão apresentados na Figura 2. Cabe destacar que para os empreendimentos de classe 1, mesmo com fator locacional de maior peso para a definição da modalidade de Licenciamento, tem-se, no máximo, a produção de um estudo denominado Relatório Ambiental Simplificado, que não envolve a participação sob a forma de audiência pública. Sendo assim, só os empreendimentos com classe 2 ou superior são identificados.

Pode-se observar na Figura 2 que das 16 notificações de audiência, 7 foram relacionadas a empreendimentos de classe 6 e não houve nenhuma solicitação de audiência para empreendimentos das classes 2 e 5. Em termos percentuais do universo total de processos para cada classe, para as classes do empreendimento que tiveram a figura da audiência, tem-se que essas ocorreram em 10% dos casos dos empreendimentos classe 3 (3 de 29), em 5% dos casos dos empreendimentos classe 4 (6 de 112) e em 25% dos casos de empreendimentos classe 6 (7 de 28). Apesar de não apresentar uma tendência linear de crescimento entre número de processos com audiência e a classe do empreendimento, pode-se especular que com o aumento do potencial poluidor combinado com o porte (e, portanto, da classe do empreendimento) tende-se a ter uma probabilidade maior de interesse dos afetados e, conseqüentemente, de maior ocorrência de solicitação de audiência.

Quanto à superintendência responsável pelo Licenciamento Ambiental, as notificações de audiência estão distribuídas conforme a Figura 3. Percebe-se que metade das audiências (8 das 16) estão relacionadas à Superintendência de Projetos Prioritários, o que leva a suposição de que pode

haver um maior interesse nos projetos prioritários. Ainda em termos absolutos, as SUPRAM Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e Sul de Minas aparecem em segundo lugar, com 3 notificações de audiência cada.

Em termos relativos, a SUPRAM Sul de Minas aparece com segundo maior número de notificações, 25% (3 de 12) de processos com a presença da audiência, atrás apenas da Superintendência de Projetos Prioritários que aparece com 42% (8 de 19 processos). Destaca-se que as SUPRAM Alto São Francisco, Central Metropolitana, Jequitinhonha, Norte de Minas e Zona da Mata não tiveram nenhuma notificação no período mencionado embora representem juntas 40% do total (80 de 200) dos processos com EIA/RIMA tramitados no período.

Por fim, a análise das notificações de audiência quanto à tipologia de empreendimento (conforme listagens da DN COPAM nº 217 de 2017) é apresentada na Figura 4. Percebe-se, a partir dela, que 10 solicitações são relacionadas à Listagem A (Atividades Minerárias) que é seguida por 4 notificações em Atividades de Infraestrutura - Listagem E, por 1 uma notificação em Indústrias Químicas (Listagem C) e por 1 notificação em Atividades Agrossilvipastoris (Listagem G). Segundo Alves et al. (2020), a maior realização de audiências públicas em empreendimentos minerários, quando comparado a outras tipologias de empreendimentos, poderia ser atribuída à elevada atenção midiática sobre tal setor após o rompimento das barragens de rejeitos em Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019. Para os mesmos autores e em corroboração com Santos e Borges (2019), uma vez que os impactos ambientais e sociais causados pelos empreendimentos minerários foram amplamente divulgados durante esse período, a possibilidade de ser afetada por tais projetos pode ter aumentado o interesse da população na realização de audiências públicas e também pode ter aumentado a cautela dos órgãos públicos.

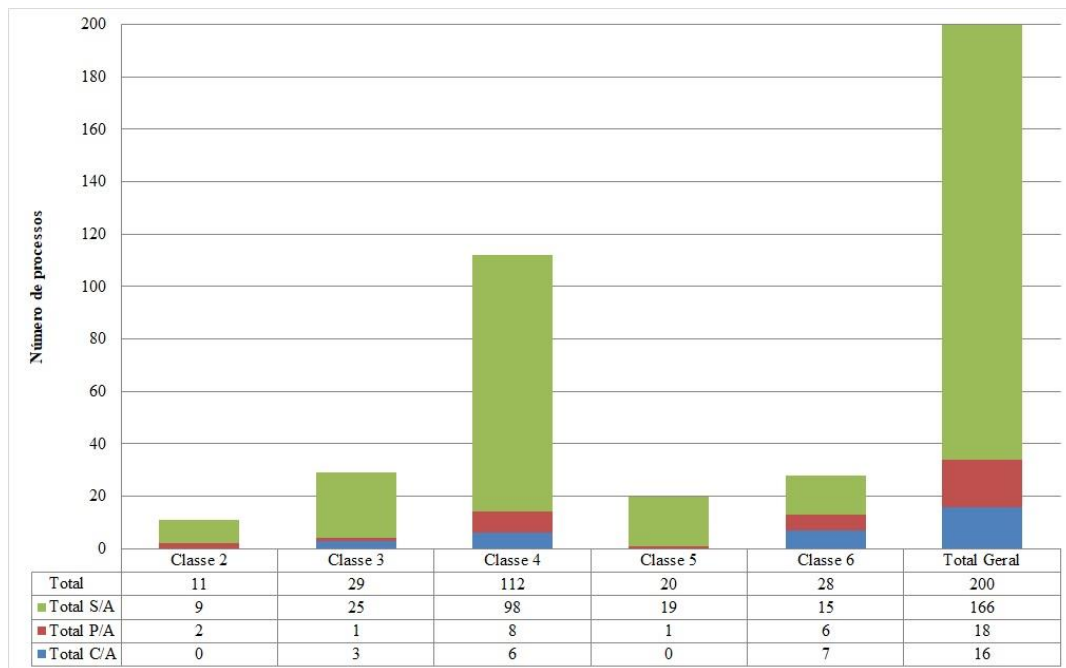


Figura 2. Distribuição das notificações de audiências por classe do empreendimento no período de julho de 2018 a julho 2020. C/A: Processo com audiência solicitada, agendada ou realizada; S/A: Processo sem audiência por ausência de solicitação ou pelo cancelamento; P/A: Processo aguardando solicitação.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de SEMAD (2020b).



Figura 3. Distribuição das notificações de audiências por superintendência licenciadora no período de julho de 2018 a julho 2020. C/A: Processo com audiência solicitada, agendada ou realizada; S/A: Processo sem audiência por ausência de solicitação ou pelo cancelamento; P/A: Processo aguardando solicitação.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de SEMAD (2020b).

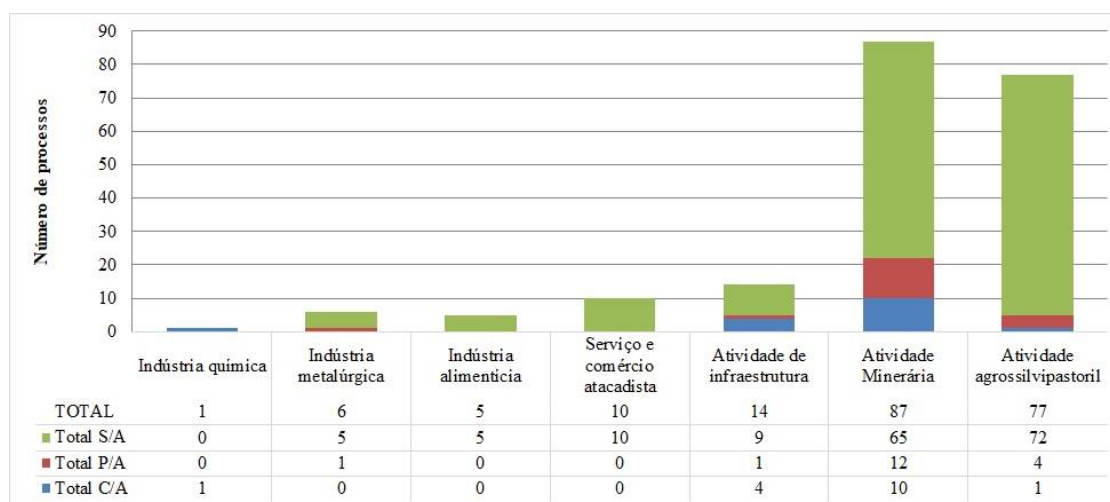


Figura 4. Distribuição das notificações de audiências por tipologia de empreendimento no período de julho de 2018 a julho 2020. C/A: Processo com audiência solicitada, agendada ou realizada; S/A: Processo sem audiência por ausência de solicitação ou pelo cancelamento; P/A: Processo aguardando solicitação.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de SEMAD (2020b).

No entanto, mesmo para a Listagem A, que tem o maior número absoluto de notificações de audiências, não chega a 12% do total (10 de 87) de processos relacionados a esta tipologia. Ainda, apesar do consenso de que as atividades minerárias são muito impactantes, tanto ambientalmente quanto socialmente, quase 75% do total (65 de 87) dos processos registrados no período não passaram pela realização da audiência pública.

Em termos proporcionais, a maior representatividade das audiências vem dos projetos de Infraestrutura, cerca de 29% (4 dos 14 processos). Almeida et al. (2018) apresentam uma análise dos casos de licenciamento na SUPRAM do Triângulo Mineiro, entre 2009 e 2015, que apontam também essa tipologia como mais participativa em termos de realização de audiência. No estudo, 33% dos processos de infraestrutura contaram com a realização de audiências. O pior caso (excluindo as situações onde não houve nenhuma solicitação de audiência, como foi o caso das Indústrias Metalúrgicas e Química e do Serviço e Comércio Atacadista, respectivamente das Listagens B, C e F.) foi relacionado às atividades Agrossilvipastoris (Listagem G) que teve apenas uma notificação de audiência, apesar de ser a segunda mais representativa em número de casos totais, chegando a 77.

Após a avaliação numérica e comparativa, passou-se à análise das atas das audiências realizadas. Nessa etapa, foi possível identificar que dos 8 projetos sinalizados no sistema como projetos em que houve audiência pública, 7 realmente ocorreram, sendo uma (que ocorreria no dia 02/abril/2020) adiada em virtude da pandemia

da COVID-19 (e até o fim do desenvolvimento deste trabalho não se tinha uma nova data). Outro ponto que merece destaque é que dessas 7 audiências realizadas apenas 6 atas estavam disponíveis no sistema (Tabela 1). A análise das atas disponíveis possibilitou a identificação das informações consolidadas na Tabela 2. Na sequência, foram discutidos alguns pontos interessantes das audiências.

No que diz respeito aos solicitantes da realização de audiência, os atores estiveram envolvidos, em termos numéricos, de forma parecida. Prefeito e Entidade Civil estiveram envolvidos em 4 solicitações e MP e empreendedor em 3. Mas a solicitação por Grupo de 50 ou mais cidadãos ocorreu apenas uma vez.

A análise das falas contidas nas audiências permitiu observar que as discussões não ocorrem com foco nos possíveis impactos da implantação do projeto. Tal situação pode ter sido causada por lacunas no processo de comunicação anterior e durante a audiência. Em 2004, o Ministério Público Federal (MPF, 2004) desenvolveu um documento que apontou, dentre as principais deficiências da AIA no Brasil, lacunas relacionadas ao Rima: ausência de informações necessárias para a população (estudo incompleto), distorção de resultados no sentido de minorar os impactos negativos (estudo tendencioso) e emprego de linguagem não compreensível à população (estudo redigido com termos técnicos). Todas essas lacunas identificadas nos Rimas comprometem a comunicação com as partes interessadas, sobretudo com as comunidades impactadas que não recebem, em linguagem apropriada, a informação objetiva

sobre os impactos significativos causados pelo projeto, que a AIA deveria levar à tomada de decisão. Para Athayde et al. (2019), apesar da existência de legislação abrangente, a qualidade dos relatórios tem sido considerada altamente variável, assim como o nível de legitimidade e representatividade da participação da sociedade. Essas mesmas lacunas do Rima também parecem ter sido reproduzidas no evento da audiência,

principalmente pelo emprego de termos técnicos e menor atenção aos impactos negativos. É notório que este fato traz interferência direta no grau de participação da população envolvida, pois, como alertam Almeida et al. (2018), para se falar em participação há a necessidade da ampla divulgação de informações acerca do processo

Tabela 1. Processos com audiências realizadas no período de julho de 2018 a julho de 2020.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de SEMAD (2020b).

Projeto	Acesso para a ata
AMG Mineração S.A.	http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/view-audiencia?id=8
Nexa Recursos Minerais S.A - Projeto Bonsucesso	http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/view-audiencia?id=41
Capital Minera Investimento LTDA	Indisponível no sistema
CSN Mineração S.A. – Planta de beneficiamento de itabiritos pobres	http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/view-audiencia?id=70
RTA - Real Tecnologia Ambiental LTDA ME	http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/view-audiencia?id=62
Galvani Indústria Comércio e Serviços SA Fazenda Salitre	http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/view-audiencia?id=28
PCH Balsa da Cachoeira	http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/view-audiencia?id=100
Taquaril Mineração S.A - Projeto Complexo Serra do Taquaril	http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/view-audiencia?id=172 (adiamento da audiência)

Tabela 2. Informações das atas de audiências públicas realizadas no período de julho de 2018 a julho de 2020.

Projeto	SUPRAM	Breve descrição	Cidade do projeto	Cidade da audiência	Data e hora	Local	Solicitantes	Observação
AMG Mineração S.A.	Sul de Minas	Alteamento de barragem Classe 6	Nazareno e São Tiago	Nazareno	21/11/2018 19:00	Quadra Poliesportiva	Prefeito, Entidade Civil	Muito receio da população por conta da segurança (citado rompimento em Brumadinho) - Prefeito de Nazaré traz falas enfáticas contra o empreendedor por irresponsabilidade social
Nexa Recursos Minerais S.A	Noroeste de Minas	Mina subterrânea Classe 6		Paracatu	26/03/2019 19:00	Loja Maçônica	Empreendedor	A ata se resumiu a uma descrição do empreendimento pelos consultores do Estudo e pelo empreendedor - Falta parte da transcrição
Capital Minera Investimento	Leste de Minas	- Classe 3		Guanhães	21/05/2019 18:00	Câmara Municipal	Informação não disponível	Ata indisponível no sistema
CSN Mineração S.A.	SUPPRI	Planta de beneficiamento de minérios Classe 6		Congonhas	01/10/2019 18:30	Ginásio Poliesportivo	MP, Prefeito	Algumas manifestações da comunidade de apoio com base na geração de empregos e o mesmo argumento são usadas pelo prefeito. Apesar de afirmar não aumentar a quantidade de rejeitos já existente, há receio da população por conta do histórico de Mariana/Brumadinho
RTA - Real Tecnologia Ambiental	Sul de Minas	Regularização de "lixão" - aterro sanitário Classe 3	Baependi e Caxambu	Baependi	03/10/2019 19:00	Ginásio Poliesportivo	MP	Há um pouco da percepção de "não no meu quintal", pois, sabe-se do problema do lixão, mas não querem que se mantenha no mesmo lugar mesmo que regularizado para um aterro.
Galvani Indústria Comércio e Serviços SA	Triângulo Mineiro / Alto Paranaíba	Aumento de nível de água em barragem de mineração Classe 4		Serra do Salitre	16/10/2019 18:30	Ginásio Poliesportivo	Entidade Civil - Fórum Nacional de Sociedade Civil (FONASP)	Há menção de risco de rompimento e medo da população/desvalorização de imóveis. 11 páginas das 27 foram ocupadas pela apresentação inicial do empreendimento
PCH Balsa da Cachoeira	Sul de Minas	Barragem para geração de energia Classe 4		Paraguaçu	18/11/2019 19:00	Ideal Clube de Paraguaçu	MP, Empreendedor, Entidade Civil, Prefeito	Há uma expressiva participação técnica entre professores e biólogos. As solicitações da população foram pontuais com relação a demandas de interesse próprio (emprego, estrada)
Taquaril Mineração S.A - Projeto CMST	SUPPRI	Complexo minerário Classe 6		Belo Horizonte	02/04/2020 19:00	Quadra Poliesportiva da Escola Municipal	Empreendedor, Prefeito, Grupo de 50 ou mais cidadãos, Entidade Civil	Audiência adiada por conta da pandemia

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de SEMAD (2020b).
Santos, L. S.; Almeida, M. R. R.; Veronez, F. A.

Oliveira e Partidário (2020) destacam ainda o uso de ferramentas visuais na participação pública inclusiva na AIA, que deve ser incentivada para garantir a representatividade de todas as partes interessadas. Morgan (2012) reforça que a realização das audiências, caso as informações acerca do projeto sejam restritas, pode não ser suficiente para uma efetiva participação. Além disso, a participação pública só é efetiva quando a opinião pública se reflete suficientemente na política, o que pode evitar a oposição dos moradores ou futuros conflitos (Yao et al., 2020).

As falas mais voltadas à preservação ambiental vieram de grupos de proteção ou Organizações Não Governamentais e não necessariamente da população afetada. Zhang et al. (2022) relatam que o resultado do seu trabalho está amplamente alinhado com a literatura anterior, mas pode fornecer evidências mais convincentes da importância da participação pública representada pelas Organizações não Governamentais (ONG) na governança ambiental. Essa situação foi observada, por exemplo, no processo da PCH Balsa da Cachoeira, com a participação do grupo "Coletivo Rio Verde", e no processo da CSN Mineração, com a participação do movimento de atingidos por barragens. Deste modo, as falas da população parecem revelar uma ausência de orientação sobre a importância da proteção ambiental, como pode ser observado no processo da AMG Mineração. Em geral, considerando a vulnerabilidade social em que se encontram, a preocupação e o anseio pelo empreendimento passam a ser de ordem econômica, guiada pela geração de empregos por parte dos empreendimentos. Logo, entre os desafios quanto à audiência está o fato de que os envolvidos no processo não possuem bagagem de educação ambiental orientada para a proteção do meio ambiente (Christmann, 2011).

Pôde-se perceber também que, muitas vezes, as informações apresentadas na audiência se limitam àquelas de interesse do empreendedor. Exaltam-se os impactos positivos de caráter socioeconômico, como a geração de empregos (sem especificações da qualidade e significância deles) e os investimentos a serem realizados. Essa situação foi identificada principalmente nos empreendimentos de mineração, que representam metade das atas analisadas (3 de 6). Tais projetos têm previsão de gerar um número relativamente considerável de empregos por se tratar de locais distantes de grandes centros. Ainda e indo no mesmo sentido, grande parte das manifestações da população com alguma sugestão ou apontamento sobre o projeto é sempre respondida por consultores e empreendedores com a alavancagem dos impactos positivos ou uma explicação técnica

do porquê deveria ser do jeito proposto pelos empreendedores, o que corrobora com as deficiências apontadas pelo Ministério Público Federal (MPF, 2004) nos estudos e relatórios de impacto ambiental.

Na Ata da audiência da Real Tecnologia, pode-se notar um pouco da chamada síndrome do “não no meu quintal” (not in my backyard, ou NIMBY em inglês), visto que todos entendem a problemática (disposição indevida de resíduos urbanos), mas durante a audiência não conseguem chegar a um consenso em relação ao local para construção da solução ambientalmente adequada (aterro sanitário). Para Milanez e Fonseca (2010), de acordo com os princípios gerais pelos quais a justiça ambiental se orienta, em vez de adotar o “não no meu quintal”, que é utilizado por alguns movimentos locais nas lutas contra a construção de instalações poluidoras, os defensores da justiça ambiental argumentam que tais operações não sejam colocadas no quintal de ninguém – not in anybody’s backyard (NIABY).

Também há elementos nas falas que remetem aos interesses políticos e econômicos no que tange à arrecadação de impostos, principalmente nos estudos relacionados à mineração. Nos projetos da Nexa Recursos Minerais e da CSN Mineração, percebem-se falas incisivas dos empreendedores sobre essa arrecadação. Em particular para o caso da CSN Mineração, o prefeito da cidade também aposta nesses impactos positivos ao defender o empreendimento. No caso da AMG Mineração, o prefeito de Nazareno condiciona a permanência da empresa na cidade ao privilegiamento de seus municípios na contratação e na geração dos empregos. O mesmo raciocínio é válido para investimentos em saúde e educação que são propostos como mitigadores dos impactos negativos do projeto.

Cabe destacar que a ata da audiência do processo da Nexa Recursos Minerais só apresenta as falas da descrição do empreendimento pelos consultores/empreendedores, o que impossibilita o cumprimento de seu objetivo básico de levar a visão da população aos tomadores de decisão, como definido na Resolução do CONAMA nº 9 de 1987 (CONAMA, 1987), já que a participação da população na audiência não ficou registrada nos documentos que compõem o processo.

Para alguns dos casos analisados, há um claro desalinhamento entre comunidade e empreendedor sobre os parâmetros dos impactos. Pode-se citar, como exemplo, as desapropriações necessárias para o empreendimento da PCH Balsa da Cachoeira. O que é visto como simples desapropriação pelos empreendedores não condiz

com a realidade apresentada por uma representante da cidade de Paraguaçu, apontado os impactos desta ação que deveria ser melhor discutida.

Pensando na participação na AIA como um todo, de acordo com Almeida e Montañó (2015), qualquer etapa do processo de Licenciamento Ambiental e AIA precisa envolver a participação. Os autores mostram também que quanto mais cedo ocorre essa participação, melhores são os ganhos em tempo total de tramitação do processo e em proteção ambiental. Christmann (2011) não é tão crítica em relação à audiência e a forma/momento como a participação é realizada no Brasil e entende que se os envolvidos no processo estão munidos de todas as informações necessárias e relevantes (o que parece não ter ocorrido nos casos analisados), a audiência pode ser um momento eficaz de democratização da tomada de decisão.

Para Minas Gerais, percebe-se que a única forma exigida por lei para a realização da audiência ocorre depois que os estudos já foram produzidos, o que dificulta a participação das comunidades atingidas no processo de tomada de decisão, uma vez que as definições do projeto já foram feitas. Assim, as audiências públicas podem ser somente exigência legal (Almeida et al., 2019) e possuir um caráter apenas informativo (decisões já tomadas), o que não se adequa às melhores práticas consideradas para uma efetiva Avaliação dos Impactos (IAIA, 1999; 2006). Logo, apesar da participação, o público em geral não tem acesso a informações precisas e, nos casos em que está adequadamente informado, suas opiniões são, muitas vezes, desconsideradas (Johnson, 2020).

Resgatando o trabalho realizado por Faria e Silva (2017), com base em Gohn (2013), a participação pública em Minas Gerais, quando ocorre por meio de audiências públicas, poderia ser classificada como uma pseudoparticipação, e como participação passiva quando confrontado com as boas práticas de participação pública na AIA (IAIA, 2006), considerando que a participação ocorre de forma unilateral e informativa.

Dessa forma, não é suficiente fornecer aos participantes uma oportunidade de expressar suas ideias e valores, mas suas contribuições devem ser levadas em consideração pelos tomadores de decisão, ou seja, os participantes precisam ser capazes de influenciar a tomada de decisões (Glucker et al., 2013). Neste sentido, Gomes e Teixeira (2017) reiteram que a participação efetiva da sociedade no processo de Licenciamento Ambiental não será alcançada com o que chama de utilização de rotas tradicionais. Para os autores, é necessária a incorporação de outros mecanismos de participação que garantam a institucionalização do

pressuposto de cooperação entre os envolvidos e impactados.

Finalizando, Morgan (2012) apresenta a participação pública como um problema sistemático da prática da AIA. O autor reconhece que, entre 1992 e 2012, foram observadas algumas melhorias, mas destaca o fato de a participação pública ser fonte de muitos dos problemas relacionados à prática de AIA no mundo. Ao mencionar o fato, o autor reconhece também a importância de que o processo tenha um caráter coletivo entre comunidade, empreendedor e tomadores de decisão. Assim, a participação ainda constitui um desafio e aponta a importância e a necessidade de trabalhos como este para apontar as falhas e orientar a proposição de soluções.

Como recomendações e comentários para melhorar os procedimentos de AIA, a fim de enfrentar os desafios atuais e para melhor garantir resultados sustentáveis e objetividade na tomada de decisões, Nita et al. (2022) apontam que deve haver participação pública mais adequada nas fases iniciais do processo, nomeadamente na definição do âmbito/enquadramento das questões e que deve-se reforçar o papel da participação da sociedade civil na AIA para restabelecer o diálogo entre a AIA e a democracia. O que apresenta-se como recomendações adequadas e que poderiam ser aplicadas no caso de Minas Gerais.

Considerações finais

Inicialmente, cabe destacar que o trabalho realizado não discutiu sobre o papel da audiência e nem sobre sua efetividade como mecanismo de participação. O trabalho buscou apenas analisar a ocorrência das audiências públicas, apontando que em Minas Gerais este momento de participação é pouco frequente, mesmo depois da implantação do novo sistema de solicitação de audiência. Logo, a hipótese do trabalho não foi confirmada, uma vez que o novo sistema não fez a audiência ser uma figura presente e capaz de fortalecer a participação pública na AIA em Minas Gerais.

Os resultados obtidos permitiram evidenciar o baixo número de audiências realizadas no estado de Minas Gerais no período estudado (julho de 2018 a julho de 2020). Apenas 8% dos processos desse período apresentaram alguma notificação de audiência (realizada, agendada ou solicitada). Desses, apenas cerca de 4% do total de processos tiveram audiência pública realizada no período estudado. Um dos motivos para esse número tão baixo tem relação com o entendimento do órgão ambiental mineiro sobre a obrigatoriedade apenas de abertura do período de solicitação e não propriamente da realização da audiência em casos de processos de Licenciamento

Ambiental baseados em EIA/RIMA. Outro motivo discutido no trabalho está relacionado à lacuna na informação e preparo prévio da população, que parece desconhecer não só os impactos significativos a serem gerados pelos projetos como também sobre o objetivo da audiência pública como instrumento de participação na AIA.

As audiências foram mais frequentes para empreendimentos classe 6, para processos que tramitaram na Superintendência de Projetos Prioritários e para empreendimentos de mineração e de infraestrutura.

Pela leitura das atas pôde-se destacar que há um discurso de valorização dos impactos positivos de caráter socioeconômico mesmo pelos atingidos diretamente pelo projeto e que existem diversos aspectos, como a não disponibilidade de informações adequadas, falta de foco, pouca orientação de apelo ambiental dos envolvidos e também decisões já tomadas, que influenciam negativamente na audiência como forma de real participação da população. Desse modo, considera-se que a audiência pública acaba não cumprindo sua função e mantém um papel de somente informar, quando o faz de modo adequado, a população sobre os impactos dos empreendimentos.

A partir deste trabalho, outras pesquisas podem ser realizadas para avaliar em mais detalhes a participação dentro das audiências e também verificar e discutir a efetividade deste evento como forma de participação, o que o pode e deve ser feito para Minas Gerais como para outros órgãos licenciadores.

Referências

- Almeida, M. R. R., Gonçalves, P. V. S., Farias, C. P., 2018. Participação Pública nos Processos de Licenciamento Ambiental no Triângulo Mineiro. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 11(2), 510-520. Disponível: <https://doi.org/10.26848/rbgf.v11.2.p510-520>. Acesso: 04 abr. 2022.
- Almeida, M. R. R., Malvestio, A. C., Bernadi, Y. R., 2019. Modificações do licenciamento ambiental em Minas Gerais: avanço ou retrocesso? *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 52, 91-113. Disponível: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v52i0.66068>. Acesso: 04 abr. 2022.
- Almeida, M. R. R., Montañó, M., 2015. Benchmarking na Avaliação de Impacto Ambiental: o sistema mineiro frente às melhores práticas internacionais. *Sociedade & Natureza*, 27(1), 81-96. Disponível: <https://doi.org/10.1590/1982-451320150106>. Acesso: 04 abr. 2022.
- Almeida, M. R. R., Montañó, M., 2017. The effectiveness of Environmental Impact Assessment systems in São Paulo and Minas Gerais States. *Ambiente e Sociedade*, 20, 77-104. Disponível: <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC235R2V2022017>. Acesso: 04 abr. 2022.
- Alves, G. P., Marcondes, A. L. S., Bucci, M. E. D., Almeida, M. R. R., 2020. A participação social nas audiências públicas nos processos de Licenciamento Ambiental de empreendimentos minerários em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 13(5), 2154-2169. Disponível: <https://doi.org/10.26848/rbgf.v13.5.p2154-2169>. Acesso: 04 abr. 2022.
- Athayde, S., Mathews, et al., 2019. Mapping research on hydropower and sustainability in the Brazilian Amazon: advances, gaps in knowledge and future directions. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 37, 50-69. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.06.004>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Barreto, F. R. M., 2012. Análise da etapa da fase de delimitação de escopo de processos de avaliação de impactos ambientais no estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – São Carlos, Universidade de São Paulo.
- Blue, G., Bronson, K., Lajoie-O'Malley, A., 2021. Beyond distribution and participation: a scoping review to advance a comprehensive environmental justice framework for impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 90, 106607. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106607>. Acesso: 04 abr. 2022.
- BRASIL, 1981. Lei nº 6.938, de 31 de agosto.
- BRASIL, 1990. Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho.
- BRASIL, 2011. Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro.
- Chu, Z., Bian, C., Yang, J., 2022. How can public participation improve environmental governance in China? A policy simulation approach with multi-player evolutionary game. *Environmental Impact Assessment Review*, 95, 106782. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106782>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986. Resolução nº 001 de 23 de janeiro.
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1987. Resolução nº 009 de 03 de dezembro.

- CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, 1997. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro.
- COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais), 2017. Deliberação Normativa nº 217 de 06 de dezembro.
- COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais), 2018. Deliberação Normativa nº 225 de 25 de julho.
- Christmann, L. L., 2011. Audiência Pública Ambiental: um instrumento democrático para gestão compartilhada do risco ambiental. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, 9(9), 54-90. Disponível: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/56>. Acesso: 05 out. 2021.
- Dietz, T., Stern P. C., 2008. Public Participation in Environmental Impact Assessment and Decision Making. The National Academies Press, Washington D.C.
- EIANZ - Environmental Institute of Australia and New Zealand, 2016. Special Interest Section (SIS) on Impact Assessment (IA). Good practice scoping in impact assessment. Disponível: www.eianz.org/document/item/3302. Acesso: 10 jul. 2020.
- Eckerd, A., Heidelberg, R., 2020. Administering public participation. *The American Review of Public Administration*, 50(2), 133-147. Disponível: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074019871368>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Faria, G. C., Silva, F. M., 2017. Participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental no Estado do Espírito Santo. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 43(1), 139-151. Disponível: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v43i0.54188>. Acesso: 04 abr. 2022.
- Glucker, A. N., Driessen, P. P. J., Kolhoff, A., Runhaar, H. A. C., 2013. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104-111. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.06.003>. Acesso: 04 abr. 2022.
- Gohn, M. G., 2013. Conselhos gestores e participação sociopolítica, 4. ed. Cortez, São Paulo.
- Gomes, M. F., Teixeira, A. C. E. de A., 2017. Da participação social nos licenciamentos ambientais: para além da audiência pública. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, 11(1), 128-146. Disponível: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/7781>. Acesso: 06 abr. 2020.
- IAIA - International Association for Impact Assessment, 1999. Princípios da melhor prática em avaliação de impactos ambientais. Disponível: https://www.iaia.org/uploads/pdf/principlesEA_1.pdf. Acesso: 20 jan. 2019.
- IAIA – International Association for Impact Assessment, 2006. Public participation international best practice principles. IAIA, Fargo, USA. (Special Publication Series nº 4).
- Jae-hyuck, L., Kyung-hee, et al., 2022. Communication problems and alternatives in the process of collecting resident opinions for environmental impact assessment through text mining: A case study of the Dangjin landfill in Korea. *Environmental Impact Assessment Review*, 95, 106781. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106781>. Acesso em: 06 abr. 2022.
- John, N. S., Odorissi, F. F., 2014. O licenciamento ambiental e o princípio da publicidade: um instrumento de efetividade na participação pública. *Revista do Caap*, 18(1), 37-57. Disponível: <https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/350>. Acesso: 20 jan. 2019.
- Johnson, T., 2020. Public participation in China's EIA process and the regulation of environmental disputes. *Environmental Impact Assessment Review*, 81, 106359. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106359>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Kennedy, A. J., Ross, W. A., 1992. An Approach to Integrate Impact Scoping with Environmental Impact Assessment. *Environmental Management*, 16(4), 485-484. Disponível: <https://doi.org/10.1007/BF02394123>. Acesso: 06 abr. 2020.
- Kopackova, H., Komarkova, J., Horak, O., 2022. Enhancing the diffusion of e-participation tools in smart cities. *Cities*, 125, 103640. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103640>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Milanez, B., Fonseca, I. F., 2010. Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 4, 93-101. Disponível: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5554/1/BRU_n4_justica.pdf. Acesso: 05 out. 2021.
- Miller-Rushing, A. J., Athearn, N., et al., 2021. COVID-19 pandemic impacts on conservation research, management, and public engagement in US national parks. *Biological Conservation*, 257, 109038. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109038>. Acesso: 05 out. 2021.

- <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109038>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Minas Gerais, 2016. Lei Estadual nº 21.972, de 21 de janeiro.
- Montaño, M., Souza, M. P., 2015. Impact Assessment Research in Brazil: achievements, gaps and future directions. *Journal Environment Assessment Policy Management*, 17(1), 1550009 1-8. Disponível: <https://doi.org/10.1142/S146433321550009X>. Acesso: 06 abr. 2020.
- Morgan, R. K., 2012. Environmental impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 5-14. Disponível: <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.661557>. Acesso: 04 abr. 2022.
- MPF - Ministério Público Federal, 2004. Deficiências em Estudos de Impactos Ambiental: síntese de uma experiência. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília. Disponível: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/deficiencias-em-estudos-de-impacto-ambiental>. Acesso: 05 out. 2021.
- Nita, A., Fineran, S., Rozyłowicz, L., 2022. Researchers' perspective on the main strengths and weaknesses of Environmental Impact Assessment (EIA) procedures. *Environmental Impact Assessment Review*, 92, 106690. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106690>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Northmore, L., Hudson, M. D., 2022. Digital environmental impact assessment: An exploration of emerging digital approaches for non-technical reports. *Environmental Impact Assessment Review*, 92, 106689. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106689>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Oliveira, A. R., Partidário, M., 2020. You see what I mean? – A review of visual tools for inclusive public participation in EIA decision-making processes. *Environmental Impact Assessment Review*, 83, 106413. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106413>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Sánchez, L. E., 2020. Avaliação de impacto Ambiental: conceitos e métodos, 3. ed. Oficina de Textos, São Paulo.
- Santos, P. F. dos, Borges, L. A. C., 2019. Sustentabilidade do licenciamento ambiental mineral em Minas Gerais: caso aplicado. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 24(3), 463-472. Disponível: <https://doi.org/10.1590/s1413-41522019175858>. Acesso: 04 abr. 2022.
- SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2020a. Portal do meio ambiente em Minas Gerais. Disponível: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/copam>. Acesso: 09 jul. 2020.
- SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2020b. Consulta e Requerimento de Audiência Pública. 2020b. Disponível: <http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/site/consulta-audiencia?url%5B0%5D=%2Fsite%2Fconsulta-audiencia>. Acesso: 02 ago. 2020.
- Ulibarri, N., Scott, T. A., Perez-Figueroa, O., 2019. How does stakeholder involvement affect environmental impact assessment? *Environmental Impact Assessment Review*, 79, 106309. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106309>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Yao, X., He, J., Bao, C., 2020. Public participation modes in China's environmental impact assessment process: an analytical framework based on participation extent and conflict level. *Environmental Impact Assessment Review*, 84, 106400. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106400>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- Zhang, H., Xu, T., Feng, C., 2022. Does public participation promote environmental efficiency? Evidence from a quasi-natural experiment of environmental information disclosure in China. *Energy Economics*, 108, 105871. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2022.105871>. Acesso em: 04 abr. 2022.