

## A IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM LICENCIAMENTOS PORTUÁRIOS

Guilherme Ribeiro Morais<sup>1</sup>

Viviane Japiassú Viana<sup>2</sup>

**Eixo Temático: Legislação e Direito ambiental**

### RESUMO

A audiência pública é a etapa obrigatória de processos de licenciamento ambiental que visa promover a participação social. Neste contexto, este trabalho analisa as audiências públicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental de dois grandes projetos portuários no Estado do Rio de Janeiro. Realizada a partir de levantamento bibliográfico e documental, esta pesquisa mostrou que as questões relacionadas ao meio socioeconômico motivaram mais de 45% das manifestações feitas pelos participantes, sendo a sociedade civil e representantes do poder público os participantes que apresentaram a maior parte das manifestações durante as audiências. Nos dois casos analisados as audiências públicas resultaram em solicitações de estudos complementares e inclusão de condicionantes nas licenças ambientais, o que reforça a importância das audiências como ferramenta de participação social no processo de licenciamento ambiental.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental. Reunião pública. Gestão ambiental. Portos. Participação social.

### INTRODUÇÃO

Analisando o processo de implantação de dois terminais portuários localizados na costa fluminense, este trabalho discorre sobre a vulnerabilidade socioambiental que se insere sob a vertente das zonas portuárias, e discute a efetividade da participação social na tomada de decisão no âmbito do licenciamento ambiental.

Em linhas gerais, a função das audiências públicas no licenciamento ambiental é a de assegurar a aplicação dos princípios democráticos, de participação popular, de cidadania, que informam o Direito Ambiental (ANTUNES, 2002). Atualmente, no Estado do Rio de Janeiro estas audiências ocorrem alinhadas ao rito da Resolução Conema n. 35/2011, que trazem um perfil consideravelmente mais robusto em relação ao estabelecido na Resolução Conama n. 09/1987.

Espera-se com este trabalho identificar os aspectos e impactos ambientais que são considerados de maior relevância pela população frente à implantação e operação de terminais

---

<sup>1</sup>Graduando em Engenharia Ambiental na Universidade Veiga de Almeida – UVA.  
[guilherme.rmoraes@hotmail.com](mailto:guilherme.rmoraes@hotmail.com)

<sup>2</sup>Profa. Dra. Universidade Veiga de Almeida – UVA & Centro Universitário Augusto Motta - Unisuam,  
[vivijvambiental@gmail.com](mailto:vivijvambiental@gmail.com).

portuários. Também se torna importante avaliar criticamente as relações entre os anseios da população e as condicionantes de licenças lavradas pelo Instituto Estadual do Ambiente – Inea.

Para isso, foram analisados os processos de implantação do Terminal Ponta Negra, situado em Maricá, e do Terminal Portuário de Macaé. Ambos os projetos obtiveram suas Licenças Prévia emitidas e perpassando pela etapa das Audiências Públicas. Foram comparados os principais impactos socioambientais de interesse popular apresentados pelos participantes durante as audiências realizadas, bem como analisados os desdobramentos dos questionamentos em termos de exigências de estudos e complementações ou inserção de condicionantes de licença.

## **METODOLOGIA**

Primeiramente foi realizada pesquisa bibliográfica, seguida de análise documental que contemplou consulta a: atas de transcrição e vídeos das audiências públicas, EIA/Rimas e Licenças Prévias dos empreendimentos estudados. As informações foram obtidas em consultas on-line ou vistas ao processo no Instituto Estadual do Ambiente - Inea.

Segundo Fonseca (2002), a utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente. Por este motivo, os questionamentos feitos pelos participantes ao longo das audiências públicas foram classificados de acordo com seu teor, e então consolidados em tabelas de síntese sendo associados às condicionantes de licença ambiental que tratavam dos assuntos abordados. Por fim, foram estabelecidos indicadores quantitativos e elaborados gráficos que facilitassem a visualização e assimilação dos resultados.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Considerando o teor das audiências públicas analisadas, o presente trabalho se limita a considerações relevadas como manifestações, ou seja, questionamentos que venham a refinar e alinhar o caráter do controle ambiental por parte do órgão licenciador no ato administrativo do licenciamento.

O Gráfico 1 apresenta o quantitativo de participantes (totais e ativos) das audiências públicas analisadas. Frente a um cenário amostral de 1839 participantes, registrou-se cerca de 280 perguntas enviadas à mesa e 98 manifestações orais, segundo as atas sucintas consultadas.

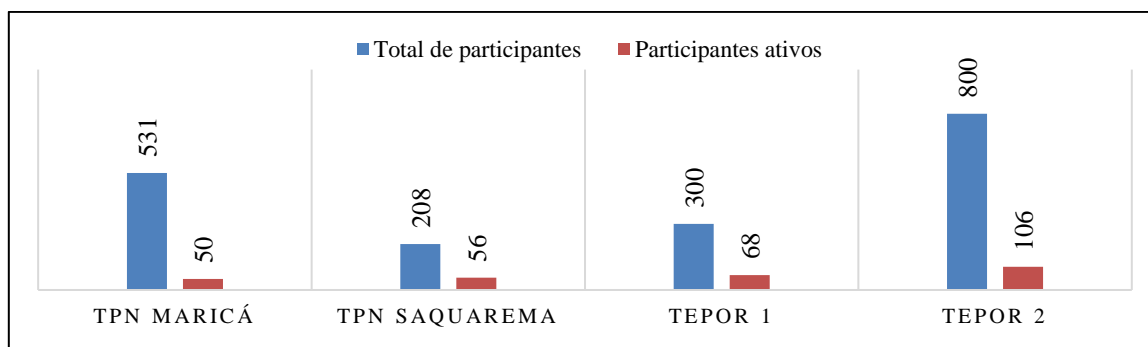


Gráfico 1 – Total de participantes e participantes ativos por audiência pública

Com base neste gráfico, foi possível estabelecer a eficiência participativa nas audiências mediante a relação entre o número de participantes ativos e o número total de participantes, como descrito na fórmula a seguir (MORAIS, 2018):

$$\text{Eficiência Participativa} = \frac{\text{Participantes ativos}}{\text{Participantes totais}} * 100$$

Assim, para as audiências públicas analisadas, as eficiências participativas foram de: TPN Maricá: 9,41%, TPN Saquarema: 26,9%, Tepor 1: 22,7%, Tepor 2: 13,2%. Nota-se que para a audiência do TPN realizada em Saquarema, houve um aumento proporcional significativo da participação ativa em relação ao primeiro evento ocorrido em Maricá. Uma hipótese para este incremento pode ser pela localização geográfica pretendida estar ao lado de Jacaré, que é uma área turística. Em geral a eficiência participativa pôde ser considerada baixa, visto que os participantes são aqueles diretamente impactados com a implantação dos empreendimentos.

Alguns fatores que podem justificar esse cenário são: baixo interesse pelo processo ou por essa estrutura participativa, baixa capacidade de organização da sociedade civil, baixa qualificação para participação nas audiências públicas, baixa representatividade dos impactos para as comunidades locais. Cabe destacar ainda que há casos relatados na literatura nos quais os participantes não se interessam ou não concordam com o formato de participação proposto, e optam por não participar (EMPINOTTI, 2007; DEVLIN & YAP, 2008).

Quanto ao formato notou-se certo grau de desorganização na primeira audiência do Tepor realizada em 15/01/2014, devido presidente da mesa não conter a excitação dos participantes, descumprindo com o ordenamento que é determinado no § 4º do art.12 da Conema nº 35/2011, que divide a audiência em duas fases, a primeira destinada a manifestações escritas e a segunda fase onde é concedido o direito de uso da palavra. Esse tipo de desarranjo resulta em uma inflamação no temperamento da população presente, trazendo desordem na plenária.

No Gráfico 2, pode-se observar a distribuição dos participantes nas audiências públicas analisadas quanto aos grupos de atores sociais.

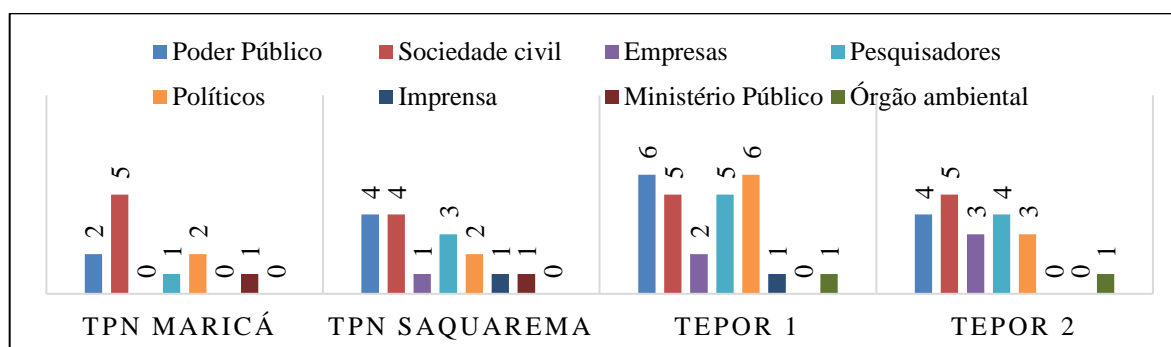


Gráfico 2 – Distribuição dos participantes por grupos de atores sociais

Os atores sociais mais presentes nas audiências foram: sociedade civil (26%), poder público (21,9%), políticos (17,8%), pesquisadores (17,8%), empresas (8,21%), tal como imprensa, Ministério Público e órgão ambiental (2,73% cada).

Nos grupos menos presentes, destaca-se a ausência de membros do Ministério Público nas duas audiências do Tepor. Considerando a magnitude do empreendimento e os impactos socioambientais associados, acredita-se que deveria ser obrigatória a participação desta autarquia nas audiências de licenciamento ambiental que geram questões polêmicas frente à população.

Também foram identificadas perguntas orais cujos participantes se ausentaram no ato do uso da palavra. Um resultado que chamou atenção foi o registro de 12 manifestantes desistentes na audiência TEPOR 2 ao se comparar o resultado para as audiências do TPN com apenas 1 desistente. Mesmo considerando uma participação proporcionalmente maior às demais audiências, o número ainda é expressivo. Possivelmente as respostas para esta disparidade podem ser: desgaste físico e/ou mental, questões com assuntos repetidos ou desinteresse, somados à reincidência de parcela da população presente na primeira audiência, culminando para uma queda do grau da eficiência participativa de aproximadamente 13%.

No total, as quatro audiências públicas totalizam 480 manifestações. Na análise das temáticas abordadas pelos participantes (gráfico 3), fica evidente um maior interesse com relação ao meio socioeconômico (220 questões, 45,83%). A segunda temática mais marcante foram impactos causados ao meio biótico (60 questões, 12,5%). Em seguida, aparecem as manifestações relacionadas ao meio físico (7,5%), à compensação de impactos (3,96%), além de outras questões (30,21%).

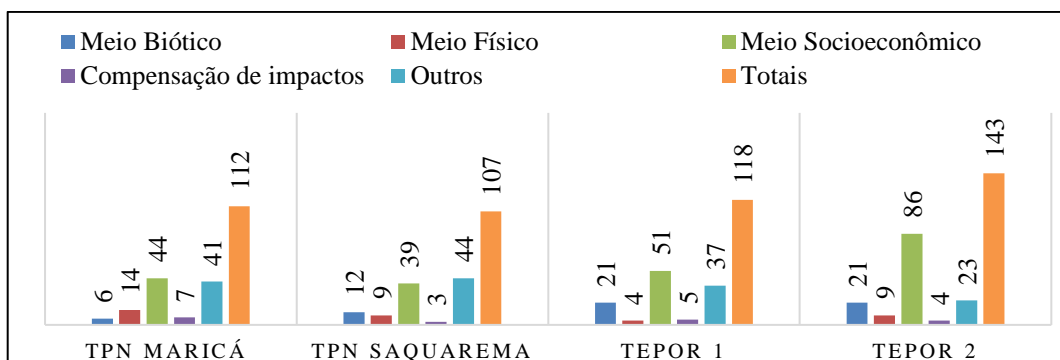


Gráfico 3: Temáticas abordadas nas manifestações

## CONCLUSÃO

No licenciamento dos empreendimentos portuários analisados, quase metade dos participantes das audiências públicas era da sociedade civil ou do poder público. O maior interesse destes participantes foram questões relacionadas ao meio socioeconômico.

Parte das manifestações analisadas resultaram em solicitação de estudos complementares e inclusão de condicionantes de licença pelo Inea, o que denota a relevância da participação social na audiência pública. Cabe destacar que o trabalho não teve a pretensão de analisar tecnicamente as respostas dadas às manifestações nem suas implicações no processo.

Mesmo que tenha seu formato questionado por parte da população e dos especialistas em meio ambiente, a audiência pública constitui uma importante etapa do processo de licenciamento ambiental. Pode-se afirmar que sua realização possui real capacidade de modificar projetos, promover o aperfeiçoamento dos estudos ambientais e o incremento dos programas de controle ambiental, contribuindo para a mitigação dos impactos ambientais associados a empreendimentos potencialmente poluidores.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

EMPINOTTI, V. L. **E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do Rio São Francisco**. Ambiente & Sociedade, São Paulo, 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

MORAIS, G. R. **Impactos socioambientais decorrentes do licenciamento de terminais portuários no estado do Rio de Janeiro: um enfoque nas audiências públicas**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Engenharia Ambiental). Universidade Veiga de Almeida: Rio de Janeiro.