

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO

CRISTIANE BORBOREMA CHACHÉ

A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS:
ESTUDO DE CASO DO COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO

NITERÓI
2014

CRISTIANE BORBOREMA CHACHÉ

**A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE
JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial à obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Ronaldo Joaquim da Silveira Lobão

Niterói

2014
CRISTIANE BORBOREMA CHACHÉ

**A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE
JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial à obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em janeiro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ronaldo Joaquim da Silveira Lobão – Orientador
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Prof. Jovelino Muniz de Andrade Filho
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Prof. Bruno Leipner Mibielli
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

À Flora, Vinny, Tata e Pam.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que me concede forças para seguir a cada dia, mesmo diante dos obstáculos que por ventura aparecem e que, por conseguinte, me concedeu a oportunidade de iniciar e concluir a Faculdade de Direito.

Aos meus pais, Nazaré e Ari, meus irmãos, Caroline e Rafael e meu namorado, Leonardo pelo amor incondicional, por acreditarem na minha capacidade, pela paciência e pela força nos momentos difíceis.

Aos meus amigos Gabriela e Daniel, pelo companheirismo, pela amizade e pelo apoio.

A todos os demais amigos que fizeram e ainda fazem parte desse percurso.

Ao meu orientador e professor, Ronaldo Lobão, pela dedicação, paciência e auxílio durante a minha caminhada.

A professora Giselle pelo carinho e pelo exemplo de profissional e de pessoa que é, e que muito me inspira como ser humano.

A todos os demais professores que de alguma forma contribuíram para a formação do meu conhecimento ao longo desses cinco anos e meio.

Aos profissionais com os quais estagiei, pelo exemplo de dedicação e ética profissional.

A todos aqueles que, de alguma forma, estiveram presentes, direta ou indiretamente, e colaboraram para que essa etapa fosse concluída.

A natureza pode suprir todas as necessidades do homem, menos a sua ganância.

Gandhi

RESUMO

A Constituição Federal prevê que a tutela do meio ambiente seja feita pelo poder público e igualmente pela população (CRFB, artigo 225, caput). Assim, foi consagrado o princípio democrático no direito ambiental, baseado no acesso às informações sobre o meio ambiente e à participação popular nos processos de tomadas de decisões. No licenciamento ambiental, este princípio pode ser visualizado nas convocações de audiências públicas em que a sociedade civil exaure dúvidas, opina e sugere sobre aspectos da concepção do empreendimento. Como reforço das ideias depreendidas do princípio democrático, procurou-se verificar, através do estudo de caso do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, a efetividade das instituições democráticas no processo de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: meio ambiente, licenciamento ambiental, audiência pública, princípio democrático, COMPERJ, barragem do rio Guapiaçu.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Constitution imposes the protection of the environment to the public authorities and also the population (CRFB, article 225). Thus, the democratic principle has been consecrated in environmental law, based on access to environmental information and on the public participation in the processes of decision. In the environmental licensing, this principle can be seen in the public audience when the civil society makes questions, and suggests opinions about aspects of the project. From the ideas of the democratic principle, it was verified, through the case study of the Rio de Janeiro Petrochemical Complex, the effectiveness of democratic institutions in the environmental licensing process.

Keywords: environment, environmental licensing, public hearing, democratic principle, COMPERJ, river Guapiaçu crawl.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.....	12
1.1. Das formas de aplicação do princípio democrático	14
1.2. O licenciamento ambiental e o princípio democrático: as audiências públicas	15
2. O CASO DO COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO.....	19
2.1. O licenciamento ambiental do COMPERJ	20
2.2. As audiências públicas: a questão do abastecimento de água	23
2.3. As alternativas para o abastecimento de água do COMPERJ	25
2.4. A barragem do rio Guapiaçu e os conflitos socioambientais	27
CONCLUSÃO.....	30
REFERÊNCIAS.....	32

INTRODUÇÃO

A interação dos seres humanos com o meio ambiente ao seu redor é inerente de sua própria existência. Independente de qual concepção se atribua a posição do homem no ambiente (antropocentrismo, ecocentrismo ou biocentrismo), os seres humanos dependem necessariamente da natureza e de seus recursos para sua sobrevivência (Sirvinskas, 2013, p. 94). Theodoro (2005, p. 58) reconhece que “uma das explicações para a complexidade de empates envolvendo o uso de recursos naturais é que, em tese e em termos práticos, todos os membros da sociedade se ‘conectam’ com a natureza, mesmo que não tenham consciência disso, nem se mobilizem a respeito”.

Observa-se que a preocupação em preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações tem relevante interesse atual em razão dos inúmeros problemas ambientais que surgiram nas últimas décadas (aquecimento global, escassez de água potável, fenômeno da desertificação, etc). Pondera Édís Milaré (2013, p. 51) que “tudo decorre de um fenômeno correntio segundo o qual os homens, para satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados” e este fenômeno “está na raiz de grande parte dos conflitos que se estabelecem no seio das comunidades locais e da sociedade global”.

Adequar o desenvolvimento econômico à preservação ambiental é, de fato, um conflito enfrentado pelo poder público que se utiliza de instrumentos como o licenciamento ambiental para o controle de atividades que possam causar impacto ambiental. Entretanto, o poder público não está sozinho. A Constituição Federal de 1988 (CRFB) incumbiu à coletividade igualmente o dever de tutela do meio ambiente (CRFB, artigo 225, *caput*).

O direito à informação e à participação popular no processo de tomadas de decisões de políticas ambientais são os alicerces do princípio democrático que vigora no direito ambiental.

Por isso, o constituinte consagrou mecanismos de acesso à participação democrática como a obrigatoriedade de publicidade dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e a realização de audiências públicas antes da concessão das licenças que causem significativo impacto ao meio ambiente. Estas últimas são os canais de comunicação entre o poder público e as comunidades. O objetivo destas audiências é esclarecer eventuais dúvidas sobre o projeto e colher opiniões e sugestões da sociedade civil sobre o empreendimento a ser licenciado.

Para se verificar a real efetividade da aplicação do princípio democrático nos processos de licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, foi realizado um estudo do

caso do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). Para tal, foi pesquisado o processo de licenciamento, buscando identificar quantas e quando as licenças foram emitidas. Como as audiências públicas configuram o princípio democrático no processo de licenciamento ambiental, em seguida foi feita uma análise com os principais questionamentos levantados pela população nas primeiras audiências públicas que efetivamente apresentaram o complexo industrial à comunidade.

Por se tratar de um empreendimento que demanda diversos aspectos, foi necessário delimitar um deles para o prosseguimento deste projeto, sendo aprofundado um dos que trouxe grande indagação popular: o abastecimento de água.

Assim sendo, procurou-se levantar as informações contidas no primeiro Estudo de Impacto Ambiental acerca do abastecimento de água para o complexo e região. Assim sendo, foram averiguadas diversas alternativas que pudessem garantir o abastecimento, entre elas, a barragem do rio Guapiaçu cujos conflitos socioambientais serão tratados neste trabalho.

O objeto deste estudo de caso foi tentar verificar se a participação popular, inerente ao princípio democrático, foi efetiva na escolha da barragem do rio Guapiaçu como alternativa ao abastecimento de água.

1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A luta por um ambiente ecologicamente equilibrado só será eficaz quando houver na prática uma consciência global dos problemas ambientais. A efetividade desse combate contra a crise ambiental também está associada ao exercício por todos de uma cidadania ambiental informada e participativa. Desse modo, os direitos à informação e à participação necessários para o enfrentamento das questões ambientais expressam o princípio democrático que fundamenta o direito ambiental.

Essa nova cidadania ambiental focada na informação e participação acima mencionada é apresentada por Canotilho e Leite (2010, p. 181) como abrangente já que todos, independentemente de sua limitação territorial, têm “como objetivo comum a proteção intercomunitária do bem difuso ambiental, fugindo dos elementos referidos da cidadania clássica”, constituindo um dos elementos próprio do Estado Democrático de Direito.

Relembra Bessa Antunes (2012, p. 27) que a democracia é, inclusive, base do próprio direito ambiental cujo surgimento deu-se nos movimentos reivindicatórios dos cidadãos. Ainda, apenas após a década de 1980 com a abertura democrática que começou a se verificar a oferta de espaços onde a sociedade manifestasse suas reivindicações em favor do meio ambiente (Milaré, 2013, p. 213). Reconheceu-se nesse período a necessária atuação solidária entre o Estado e comunidades, em especial aquelas efetivamente afetadas pelos impactos ambientais.

Nesse sentido, o constituinte de 1988 ao afirmar a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito no *caput* de seu artigo primeiro e em seu parágrafo único esclarece que “todo o poder emana do povo” e esse o exerce de forma indiretamente por seus representantes eleitos ou diretamente. Sendo assim, vigora o caráter democrático que regerá todas as normas brasileiras baseadas nas conquistas democráticas da época.

O princípio democrático implica não somente a existência de órgãos representativos, eleições, pluralismo partidário ou separação de poderes, mas também na democracia participativa que segundo Canotilho (2003, p.288) é a “estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar no processo de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos”. Assim, o vocábulo *participar* pode ser compreendido como “tomar parte em alguma coisa, agir em conjunto” (Fiorillo, 2012, p. 132) ou ainda que “a opinião de uma pessoa pode ser levada em conta” (Machado, 2013, p. 129).

No que tange a matéria ambiental, a Constituição de 1988 reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, constitucionalmente tutelado e direito fundamental de todos, bem como impõem ao Poder Público e igualmente a própria coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CRFB, artigo 225, *caput*). Esta ideia de solidariedade entre poder público e sociedade tem base constitucional, ao se verificar que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade solidária (CRFB, artigo 3º, I). A natureza difusa do direito ao meio ambiente implica que, ainda que a custódia da proteção esteja sob poder do Estado, a omissão de qualquer integrante da coletividade causa um prejuízo a ser suportado por todos, inclusive pelo omissor.

Ademais do texto constitucional, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento também fundamenta expressamente o princípio democrático aplicado às questões ambientais ao mencionar que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Entretanto, apesar da atuação ativa da sociedade civil estar em processo gradual de consolidação, diversos instrumentos previstos na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais asseguram canais de comunicação entre o poder público e as comunidades, garantindo tanto a participação indireta quanto a direta da sociedade. Milaré (2013, p. 213) reconhece que as comunidades vêm se envolvendo nas questões ambientais através de instituições, movimentos populares e organizações intermediárias em razão de um amadurecimento político das instituições e das próprias pessoas. Este é decorrente do processo de conscientização ambiental, base importante contra a crise ambiental.

Porém, ainda que as autoridades públicas facilitem e estimulem a participação popular, esta somente se torna eficaz quando houver o estabelecimento de mecanismos concretos de acesso às informações. Somente uma população bem informada das situações ambientais fáticas a que está exposta pode desenvolver a consciência ambiental e atuar nos processos decisórios sobre o meio ambiente. Assim, nenhuma tomada de decisão política-

administrativa ambiental poderia ser considerada legítima se não levar em consideração as opiniões de uma sociedade adequadamente informada.

Desta forma, o princípio democrático consubstanciado na participação e na informação da população no exercício de sua cidadania ambiental é fruto do Estado Democrático de Direito. Este princípio pode ser conceituado como aquele que assegura a todos os cidadãos o direito de atuação nas discussões para elaboração políticas públicas, na forma da lei ou regulamento, bem como no direito das comunidades ao acesso às informações que detenham as autoridades públicas sobre meio ambiente, seus impactos e sua defesa.

1.1. Das formas de aplicação do princípio democrático

Diversos são os modos pelos quais o princípio democrático é empregado para garantir a participação popular na defesa do meio ambiente. É possível verificar na legislação brasileira a incidência deste princípio nas esferas legislativas, administrativas e judiciárias. Na primeira, a sociedade atua “participando nos processos de criação do Direito Ambiental”, na segunda “participando na formulação e na execução de políticas ambientais” e por último “atuando por intermédio do Poder Judiciário”. (Milaré, 2013, p. 215)

No âmbito legislativo, a soberania popular é diretamente exercida com a participação no processo legislativo por diversos instrumentos processuais e procedimentais. As iniciativas legislativas podem ser a realização de um *referendo* (previsto na CRFB, artigo 14, I) ou de um *plebiscito* (CRFB, artigo 14, II). Também é constitucionalmente previsto a *iniciativa popular* de apresentação de projetos de leis abordando conteúdo ambiental. Édis Milaré (2013, p. 215) destaca que dada as especificidades técnicas do conteúdo ambiental as iniciativas legislativas possibilitam a atuação de entidades ambientalistas e da comunidade científica em geral.

No Poder Judiciário, alguns instrumentos foram constitucionalmente previstos a fim de assegurar a defesa judicial do meio ambiente, seja garantido ao próprio cidadão efetivo acesso à justiça ou por intermédio de grupos sociais, ou seja, a partir da provocação da iniciativa de tutela do Ministério Público. As ações previstas são: ação direta de inconstitucionalidade (CRFB, artigo, 102, I, a, 103, e 125 §2º); ação civil pública (CRFB, artigo 129, III e §1º); ação popular (CRFB, artigo 5º, LXXI); mandado de segurança coletivo (CRFB, artigo 5º, LXX); e o mandado de injunção (CRFB, artigo 5º, LXXI).

Na esfera administrativa, a atuação para formulação e execução das políticas ambientais está antes de tudo atrelada ao direito de informação constitucionalmente previsto no artigo 5º, XXXII, sendo esse, inclusive, um dos objetivos da Política Nacional do Meio

Ambiente (Lei n. 6.938/81, artigo 4º, V). Ademais dessa forma de inserção do princípio democrático, a atuação da sociedade também existe quando houver a análise de um estudo prévio de impacto ambiental. Não é apenas pela obrigatoriedade de publicação dos impactos ambientais que determinado empreendimento ou atividade possa causar que se configura o princípio democrático. Ele está presente também na possibilidade de abertura de um canal direto de comunicação entre a comunidade e o poder público, no processo de tomada de decisão da concessão ou não de uma licença ambiental através da audiência pública.

1.2. O licenciamento ambiental e o princípio democrático: as audiências públicas

As transformações ambientais e sociais ocorridas nas últimas décadas deflagram a necessidade de institucionalizar as relações entre as ações dos homens e o meio ambiente, de forma a conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. O meio ambiente é considerado constitucionalmente bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e é direito de todos (CRFB, artigo 225, caput). Portanto, como nas notórias palavras de Édis Milaré (2013, p. 776), “por ser de todos em geral e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu guardião – o Poder Público”.

Assim sendo, a legislação pátria consagrou diversos instrumentos adotados pelo Poder Público, no exercício de seu poder de polícia, para o controle de atividades que possam de algum modo interferir no meio ambiente. O licenciamento ambiental é um desses instrumentos e sua definição pode ser claramente visualizada no artigo 1º, I, da Resolução n. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Licenciamento Ambiental: 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 ao caso.

Trata-se de um mecanismo regulador das atividades humanas na medida em que atua na gestão ambiental com a finalidade de tornar compatível o desenvolvimento econômico e o equilíbrio das relações ecológicas, evitando lesão mínima ou, na melhor das hipóteses, nenhuma lesão ao meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 condiciona o licenciamento de atividades e empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente causadores de significativa

degradação do meio ambiente a apresentação de um estudo prévio de impacto ambiental, conforme artigo 225, §1º, IV. Esse estudo deve identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade, de acordo com o artigo 5º, II da Resolução n. 001/86 do CONAMA. Desse modo, torna-se necessária a avaliação global de todo o empreendimento: concepção, instalação e operação.

A obrigatoriedade de apresentação de um estudo de impacto ambiental prévio segundo Canotilho e Leite (2010, p. 269) “visa a evitar que um projeto, justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele posteriormente nefasto para o meio ambiente”. Seu conteúdo contempla as prováveis alterações que determinado empreendimento na sua instalação e operação possa causar às realidades socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente.

Com vistas a possibilitar que a publicidade exigida constitucionalmente (CRFB, artigo 225, §4º) não seja mera formalidade e que o estudo possa ser compreendido por todos, necessariamente todo Estudo de Impacto Ambiental é acompanhado do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), conforme o artigo 2º, *caput* da Resolução 001/86 do CONAMA. O primeiro é mais complexo e desenvolvido em linguagem técnica que o torna incompreensível para um leigo. O segundo deve conter as principais conclusões do primeiro (Resolução 001/86, artigo 9º, *caput*) e ser apresentado em linguagem acessível já que é destinado a comunicação com o público. (Milaré, 2013, p. 746)

Além do direito ao acesso à informação do conteúdo do referido estudo, é na possibilidade da população comentar o EIA/RIMA que se consagra o princípio democrático no processo de licenciamento ambiental. O instrumento que garantirá a participação da população é a audiência pública, disciplinada pela resolução 009/87 do CONAMA. A própria resolução esclarece que a finalidade deste instrumento é expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimir dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões a respeito. (Resolução 009/87, artigo 1º, *caput*).

É de suma importância que a população esteja devidamente esclarecida sobre os aspectos do projeto objeto de licenciamento ambiental. Em recente julgado, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), considerando o princípio da precaução¹, decidiu neste sentido:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. LICENÇA AMBIENTAL. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. Em matéria de meio

¹ Segundo Rodrigues (2002, p.150): “Tem se utilizado o postulado da precaução quando pretende-se evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incerteza científica acerca de sua degradação. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (...), incide o princípio da precaução para prevenir o meio ambiente de um risco futuro”.

ambiente vigora o princípio da precaução que, em situação como a dos autos, recomenda a realização de audiências públicas com a participação da população local. Agravo regimental não provido

Indexação: Não é possível a suspensão de tutela antecipada que determinou a **realização de tantas audiências públicas quanto necessárias para o esclarecimento da população interessada previamente à concessão de licenciamento ambiental** para construção de empreendimento imobiliário, na hipótese em que o requerente alega que a medida provocaria grave lesão à economia pública, impedindo o licenciamento de empreendimento que traria recursos para o Estado, pois, **à vista do princípio da precaução, o interesse público parece estar melhor protegido pela decisão impugnada do que pela suspensão dos seus respectivos efeitos.** (grifo nosso)

(STJ, AGRSLS 201200667175 Corte Especial, Relator Min. Ari Pargendler, Julgado em 15/05/2012, publicado no DJU de 06/06/2012)

Contudo, a convocação da audiência pública não é obrigatória. Ela será convocada quando o órgão ambiental julgar necessário ou quando for solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos e deverá ocorrer em lugar acessível aos interessados (Resolução 009/87, artigo 2º). Porém, uma vez convocada a audiência pública, suas atas e anexos servirão de base juntamente com o RIMA para análise e parecer final do licenciador, quanto à aprovação ou não do projeto (Resolução 009/87, artigo 5º).

Da leitura do artigo 5º da Resolução 009/87 acima descrito não se deve, contudo, confundir que o órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental esteja necessariamente vinculado ao conteúdo levantado nas audiências públicas. Segundo Machado (2013, p. 308), o parecer técnico deve conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo abordado na audiência pública, sob pena de nulidade do ato administrativo autorizador.

Corroborando neste mesmo sentido a jurisprudência:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. OMISSÃO EXISTENTE. DESCABIMENTO DOS EFEITOS INFRINGENTES. SENTENÇA ADEQUADA. (...) 3. **O órgão licenciador não está vinculado às conclusões da audiência pública, na decisão, mas deve levar em consideração, na decisão, as colocações que nela são feitas, a finalidade da participação pública no procedimento apenas é atingida se as manifestações foram fundadas e efetivas. O princípio da participação pública assegura ao cidadão o direito de intervir na tomada da decisão devidamente informado, participação desinformada não é participação e o direito à informação deve ser dar no momento adequado, na profundidade necessária e com clareza suficiente.** 4. Não há efeitos infringentes a agregar, apenas proclamar o parcial provimento do apelo Ministerial para desentranhar dos autos a manifestação (fls. 302-307) subscrita pelo eminente 1º Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça Especializada Dr. Voltaire de Freitas Michel, sendo a mesma devolvida ao ilustre subscritor, bem como esclarecer sobre a necessidade da reelaboração do EIAs. (grifo nosso)

(TRF 4, APELREEX 200171010014971, Quarta Turma, Relatora Desembargadora Marga Inge Barth Tessler, Julgado em 16/12/2009, Publicado no DJU de 18/01/2010)

Édis Milaré (2013, p. 772) registra que “as instituições democráticas brasileiras são ainda frágeis, eivadas da inexperiência e do açodamento de setores da sociedade mais empenhados em suas causas e agressivos em seus métodos”. Assim, durante as audiências públicas, o órgão licenciador se depara com posições diferentes e contrárias e, por isso, deve estar atento às colocações apresentadas para avaliá-las, mas nunca excluí-las no processo de tomada de decisão ambiental.

2. O CASO DO COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) é um complexo industrial destinado ao refino de petróleo e produção de petroquímicos básicos e de matéria-prima para produção de polímero. A justificativa do empreendimento se baseia nos ganhos econômicos decorrentes do processamento interno do petróleo Marlim que até então é exportado (EIA/COMPERJ, 2007, 1-3). Contempla inicialmente em sua estrutura duas unidades: a Unidade Petroquímica Básica (UPB) e a Unidade Petroquímica Associada (UPA), objetos da primeira análise ambiental (RIMA/COMPERJ, 2007, p. 11).

Outras instalações foram posteriormente apresentadas, tais como Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGN) e Unidades de Óleos Básicos Lubrificantes (ULUB), além de outras unidades auxiliares a atividade fim do COMPERJ como o Emissário Terrestre Submarino, o Sistema de Duto Viário, as Linhas de Transmissão e das vias de acesso terrestre e aquaviária de transporte de grandes equipamentos.

Fruto de investimentos inicialmente estimados em 15 bilhões de reais pela empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), o COMPERJ se apresenta como transformador do perfil socioeconômico da região e gerador de mais de 200 mil postos de trabalho diretos. De certo, um empreendimento de tamanha magnitude, ocupante de um terreno de 45 quilômetros quadrados no distrito de Porto das Caixas, no município de Itaboraí, nos limites com os municípios de Cachoeiras de Macacu e Guapimirim, é capaz de proporcionar mudanças significativas, sejam positivas ou negativas, na comunidade local (RIMA/COMPERJ, 2007, p. 2).

Esse grande complexo industrial no Estado do Rio de Janeiro durante sua instalação e operação será responsável por expressivo impacto ao meio ambiente. Desse modo, está sujeito ao processo de licenciamento ambiental pelo órgão competente, na forma da Constituição Federal, e é condicionado a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental cuja publicidade é obrigatória. Dada à dimensão de seus impactos, foi necessária, ainda, a convocação de Audiências Públicas para o debate com a população, invocando-se o princípio democrático do direito ambiental.

2.1. O licenciamento ambiental do COMPERJ

Adequar o desenvolvimento econômico à preservação ambiental é, de fato, um dos conflitos que se estabelecem a partir dos impactos ambientais e sociais decorrentes da ação humana. Como destacado anteriormente, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é constitucionalmente tutelado e constitui direito de todos e bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. É dever do Poder Público e da própria coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CRFB, artigo 225, *caput*). Por outro lado, garantir o desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CRFB, artigo 3º, II) e o exercício das atividades econômica no país é livre (CRFB, artigo 170, § único).

Desse modo, o próprio constituinte não veda a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, apenas condiciona à apresentação de estudo prévio de impacto ambiental (CRFB, artigo 225, §1º, IV). Esse mesmo dispositivo, bem como o artigo 10 da Lei n. 6.938/81 também indicam o instrumento de controle prévio do poder público: o licenciamento ambiental, regulamentado pela Lei Complementar n. 140/2011 e pela Resolução n. 237/97 do CONAMA.

Diversas etapas desse procedimento são essenciais para compatibilização dos variados interesses sociais e ambientais, contribuindo para identificação e resolução de conflitos como a análise dos estudos de impacto ambiental prévios e convocação de audiências públicas.

De acordo com a Resolução n. 237/97 do CONAMA e o artigo 19 do Decreto Federal 99.274/90, são previstas três espécies de licença ambientais: a prévia, de instalação e de operação. A primeira é concedida na fase preliminar de planejamento do empreendimento atestando a viabilidade ambiental para a sua localização e concepção, a segunda autoriza a instalação do empreendimento ou atividade e a terceira, por fim, autoriza a sua operação. Em todas há previsão de estabelecimento de condicionantes a serem atendidas pelo empreendedor para controle ambiental (Resolução n. 237/97 do CONAMA, artigo 8º).

No caso do COMPERJ, foram concedidas apenas licenças prévias e de instalação. Entre os anos de 2008 e 2013 foram emitidas diversas licenças ambientais envolvendo o COMPERJ. A primeira delas, a licença prévia, (LP) FE 013990, concedida em 26 de março de 2008, aprovou a concepção e localização de todo o complexo petroquímico. Em 28 de março do mesmo ano, ou seja, dois dias após a concessão da primeira licença, já foi concedida

a primeira licença de instalação, (LI) FE 014032, autorizando a implantação da infraestrutura de urbanização da área, incluindo, dentre outras atividades de terraplanagem e drenagem.

Entre renovações e licenças vigentes, diversas licenças autorizando a implantação de canteiros de obras do COMPERJ, sejam de urbanização da área, da instalação de dutos e de transporte de equipamentos, foram emitidas.² Entretanto, merecem destaques as licenças prévia e a de instalação do emissário terrestre e submarino do COMPERJ, LP IN020510 e LI IN023703, concedidas respectivamente em 17 de agosto de 2012 e 04 de julho de 2013.

Também não se pode deixar de citar as licenças para instalação da estrada de acesso ao COMPERJ (LI IN016106), concedida em 23 de março de 2011 e as três referentes à instalação do sistema de dutos do empreendimento, LI IN024121, LI IN024202 e LI IN024061, sendo as duas primeiras concedidas em 16 de agosto de 2013 e a segunda dia 07 de novembro do mesmo ano. As obras necessárias ao transporte de equipamentos pesados envolvendo a construção de um píer e de uma via de acesso obtiveram a licença prévia IN019084 em 06 de março de 2012 e a licença de instalação IN020319 em 19 de julho do mesmo ano.

Ainda podem ser citadas as licenças LP IN021727 de 06 de dezembro de 2012 e LI IN024123 de 14 de agosto de 2013 referentes à linha de transmissão de 345 KV do COMPERJ, assim como a LPI IN023172, referente à concepção, localização e implantação da adutora responsável pelo reuso de água da estação de tratamento de água Guandu que fará o abastecimento industrial do empreendimento, concedida em 16 de maio de 2013.

Por fim, as últimas licenças concedidas foram: a licença prévia n. IN023530 aprovando a concepção e localização de Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGN), Unidades de Óleos Básicos Lubrificantes (ULUB) em 18 de junho de 2013 e a licença de instalação n. IN025099 que autorizou a implantação das UPGN em 08 de novembro de 2013.

Desse modo, verifica-se que o conjunto de procedimentos do licenciamento do complexo é marcado pela apresentação de diferentes EIA/RIMA para avaliação de uma instalação específica do empreendimento. Embora o primeiro estudo apresentado, assim como a primeira licença emitida tenham se referido ao Complexo Petroquímico de forma genérica, contemplaram somente as principais instalações e os estudos ambientais posteriores indicaram impactos socioambientais não previstos no primeiro estudo.

² De acordo com o portal de licenciamento do INEA foram concedidas as seguintes Licenças de Instalação para canteiros de obras do COMPERJ: LI IN025453, LI IN016592, LI IN019650, LI IN019359, LI IN025232, LI IN025454, LI IN019553. Também foram concedidas as seguintes Licenças Ambientais Simplificadas: LAS IN025671, LAS IN021791, LAS IN025668.

Exemplos dessas situações são os impactos decorrentes do transporte de equipamentos de grande porte para as obras que ocasionou na implantação de um píer em São Gonçalo e de uma via especial de acesso ligando-o a Itaboraí. Ainda, o primeiro EIA/RIMA apresentado menciona expressamente que os impactos ocasionados pelo abastecimento de água, e o lançamento de efluentes seriam considerados em estudos seguintes no momento oportuno de cada licenciamento ambiental, *in verbis*:

Note-se, inicialmente, que tanto o suprimento de água bruta como o emissário submarino para descarte de efluentes serão levados a licenciamento ambiental individualmente. Nessa oportunidade serão demonstrados, no detalhe pertinente, todos os impactos associados à sua construção e operação. (EIA/COMPERJ, 2007, p. 5-107)

Essa fragmentação do licenciamento ambiental do COMPERJ foi alvo de inúmeras críticas por parte da sociedade civil, organizações não governamentais (ONG), Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e Ministério Público Federal (MPF). Nas audiências públicas para debate dos principais impactos das instalações do COMPERJ, refletiram-se as insatisfações da comunidade local com aspectos importantes do licenciamento que serão analisados em seguida.

Investigações do MPF levaram a propositura da Ação Civil Pública n. 0000503-53.2008.4.02.5107 cuja decisão de 08 de maio de 2013 determinou a anulação de todas as Licenças Ambientais emitidas ao empreendimento e conseqüentemente a paralisação de todas as obras.

Dois pontos principais motivaram a decisão do magistrado em determinar a paralisação das obras. Primeiramente, a incompetência do órgão estadual para concessão da licença ambiental do empreendimento, devendo o processo de licenciamento ser desenvolvido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal.

Também fundamentou a decisão o fato do fracionamento do licenciamento ambiental do complexo do COMPERJ que impediu a observação do impacto ambiental sinérgico de todo o empreendimento. Partilha desta mesma opinião o MPRJ que, conforme o parecer do Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE) Ambiental n. 297/2013 destaca:

Ressalta-se que o licenciamento ambiental do COMPERJ, atividades intra e extramuros foram fracionados e em momento algum incidu em uma análise que propiciasse a avaliação da interação dos impactos, não sendo possível, assim, verificar as propriedades sinérgicas e cumulativas entre eles, bem como definir a

capacidade de suporte, não atendendo, assim, o previsto nas leis e normas supracitadas.

Para Faustino e Furtado (2013, p. 8), o licenciamento fragmentado do COMPERJ desrespeitou o disposto na Lei Estadual n. 3.111/1998 que instituiu a Avaliação Ambiental Estratégica ao inviabilizar uma análise em conjunto dos impactos sinérgicos, cumulativos e indiretos do empreendimento.

O referido processo judicial encontra-se atualmente em fase de recurso e as obras do COMPERJ foram retomadas após o Estado do Rio de Janeiro formular pedido de suspensão da execução da referida sentença ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Em 20 de maio de 2013, foi proferida sentença favorável à continuidade das obras pelo Desembargador Sergio Schwaitzer que considerou que a paralisação por tempo indeterminado das obras do COMPERJ “causará danos de magnitude expressiva à ordem pública, econômica e social do Estado, porquanto os benefícios econômicos, financeiros e sociais advindos desse empreendimento, tanto a nível nacional quanto estadual, são imensuráveis”.

2.2. As audiências públicas: a questão do abastecimento de água

O princípio democrático, como já dito anteriormente, se consubstancia no licenciamento ambiental pela publicidade dos estudos prévios de impacto ambiental e na possibilidade de realização de audiências públicas, instrumento de participação popular, ao recolher críticas e sugestões da população diretamente afetada ou não pelo empreendimento. Nela se aplica o direito que o cidadão tem de intervir, como parte interessada, no procedimento de tomada de decisão ambiental (Milaré, 2013, p.767).

No caso do COMPERJ, diversas audiências públicas foram convocadas em momentos distintos em razão da fragmentação do processo de licenciamento acima verificada. Outros órgãos como a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), MPRJ e MPF convocaram suas próprias audiências. Entretanto, as mais importantes foram aquelas que antecederam todas as licenças ambientais posto que essas efetivamente apresentaram o projeto a população sem qualquer decisão anterior do poder público. Por isso se priorizou as análises dessas primeiras audiências públicas neste trabalho que foram convocadas pela antiga Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), que hoje incorpora o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), para avaliação da localização do COMPERJ que culminou na Licença Prévia n. FE 013990.

Em relação a esse processo de licenciamento, foram convocadas audiências públicas nos dias 03, 04, 05 e 06 de março de 2008 respectivamente nos municípios de Itaboraí, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu e São Gonçalo. Os principais pontos questionados pela população foram referentes à mão de obra empregada para o COMPERJ, melhorias de infraestrutura da região como, por exemplo, o saneamento básico tendo em vista a possibilidade de crescimento demográfico e preocupação com a qualidade de vida e com os riscos de possíveis acidentes com o empreendimento. Também se manifestaram pescadores locais receosos com a limitação de sua área de trabalho.

A preocupação ambiental do empreendimento também foi levada em consideração nas audiências públicas. Perguntas envolvendo o desmatamento na região e os projetos de reflorestamento, a influência nas áreas de preservação ambiental próximas, a poluição atmosférica, o destino final dos efluentes oriundos do complexo e o modo pelo qual seria realizado o abastecimento de água também foram feitas durante as audiências. Essa última merece especial atenção tendo em vista o objeto do presente estudo.

Apesar dos questionamentos da população, de acordo com as atas das audiências públicas, os responsáveis pelos estudos ambientais do COMPERJ deixaram claro que o abastecimento de água se tratava de um aspecto “extramuros” e que oportunamente seriam discutidos. Limitaram-se a demonstrar as oito opções previstas para o fornecimento de água e que dariam preferência àquela que favorecesse o abastecimento regional. Observa-se claramente essa superficialidade do tratamento sobre o assunto na transcrição das atas das audiências públicas, quando o analista ambiental da FEEMA (atual INEA) na audiência pública em Itaboraí deixou claro que “outra atividade extramuro é a parte do abastecimento de água (...) foram apresentadas essas oito alternativas, vocês já viram no em apresentações anteriores”. Em Guapimirim, este mesmo analista registrou que “é necessário ficar bem claro que todas essas atividades extramuros (...) serão objeto de licenciamento específico”.

Não foram, portanto, muito exploradas as questões pertinentes ao abastecimento de água posto que ainda não estava decidida qual a melhor alternativa a ser empregada. Assim sendo, a licença prévia foi concedida e posteriormente a primeira licença de instalação também, sem, contudo, delimitar estes aspectos denominados “extramuros” como o abastecimento de água.

A notícia que finalmente divulgava qual alternativa ia ser adotada pelo COMPERJ foi dada na audiência pública promovida pela Comissão Especial para Discutir e Construir a Interlocução com os Municípios que Sofrem a Influência do Comperj junto da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), em 30 de maio de 2011, a segunda promovida pelo

órgão legislativo estadual. Carlos Minc, então secretário do ambiente do estado do Rio de Janeiro, divulgou a informação de que o abastecimento industrial do COMPERJ ia ser realizado por água de reuso de uma estação de tratamento de efluentes, umas das alternativas que melhor será apresentada a seguir, sem causar impactos ambientais e sociais de grandes proporções.

Assim sendo, considerando os aspectos apresentados, a participação popular sobre as questões relativas ao abastecimento de água não foram feitas durante as discussões da concepção do COMPERJ como um todo. Esse canal de comunicação com a população, característico do princípio democrático que rege o direito ambiental, será feito no licenciamento da alternativa escolhida politicamente e economicamente para o abastecimento. Não foi dada a população participação na escolha, mas talvez no debate das questões relativas aos impactos causados pela alternativa eleita.

2.3. As alternativas para o abastecimento de água do COMPERJ

O EIA/RIMA do COMPERJ (2007, p. 2-237) apresentou oito alternativas para satisfação de 1.100 L/s de água necessária para o abastecimento do complexo propostas pelos “Estudos de Disponibilidade Hídrica de Várias Alternativas para Abastecimento d’Água do COMPERJ” realizado pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) em 2007³. De acordo com o Estudo, procurou-se desenvolver alternativas integrando aspectos socioambientais, técnicos e econômicos, sugerindo a aplicação isolada de uma das hipóteses ou uma combinação delas. Dessa forma, as opções para o abastecimento foram divididas em dois grupos: entre “aquelas que trazem um benefício de reforço hídrico para a região” e “aquelas que não ajudam em nada a mitigação da escassez hídrica da região”.

Em síntese, a primeira alternativa apresentada prevê a captação direta de água bruta em um ponto do rio Guandu onde poderia ser construída uma estação elevatória para recalque das águas ao COMPERJ. A segunda alternativa é a utilização das águas do reservatório de Lajes que já é utilizado para produção de energia e abastecimento de água nos municípios do Rio de Janeiro, Paracambi e Seropédica. O que se destaca dessa fonte é a qualidade da água, não sendo necessário tratamento. Ambas alternativas são previstas como capazes de trazer

³ Para outras informações técnicas acerca das alternativas de abastecimento do COMPERJ vide os “Estudos de Disponibilidade Hídrica de Várias Alternativas para Abastecimento d’Água do COMPERJ” disponível na parte anexa do EIA/RIMA do COMPERJ.

benefícios para o reforço hídrico da região, sendo previsto um custo alto, insegurança moderada na execução e conflitos futuros com o abastecimento público.

A terceira alternativa que também possibilita o reforço ao abastecimento público, considerada forma segura de execução e sem previsão de conflitos com o abastecimento público sendo, entretanto, classificada como de custo “muito alto” é a captação de água do rio Paraíba do Sul em um ponto logo a jusante das desembocaduras dos rios Paraibuna e Piabanha. Ressalta o estudo que a demanda de água inferior à disponibilidade não traria maiores problemas ao recurso hídrico.

A construção de uma barragem-reservatório no vale do rio Guapiaçu é a quarta alternativa apresentada e que vem causando grandes questionamentos por parte da população que pode ser diretamente atingida em virtude do impacto que pode ser gerado com a inundação da área. Aduz o EIA/RIMA que a área pertence à única bacia hidrográfica que possui área preservada, sem ocupação e com características técnicas favoráveis a construção de uma barragem para ampliar o abastecimento da região. Apesar do médio custo, ser uma alternativa segura para a execução, se prevê a possibilidade de conflitos com o abastecimento público.

A última alternativa que poderia favorecer o abastecimento hídrico da região é a utilização de águas do Reservatório do rio Juturnaíba por uma adutora de 68 km de extensão. Foi classificada como uma alternativa segura, sem previsão de conflitos e de médio custo.

Por último, foram apresentadas três alternativas que não trariam benefícios ao abastecimento local. As duas primeiras dizem respeito a utilização de água de reuso, sendo a primeira proveniente da Estação de Tratamento de Esgoto de São Gonçalo e a segunda da Estação de Tratamento de Água do Guandu. Ambas fontes foram consideradas inseguras tendo em vista a alta dependência do processo operativo da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Essas representariam um custo baixo e alto, respectivamente, de execução.

A última alternativa elencada no EIA/RIMA é a dessalinização das águas da Baía de Guanabara que, embora seja segura, apresenta custo “muito alto” de produção e por isso mesmo não poderia trazer reforço ao abastecimento público da região.

Como pode ser observado, as alternativas foram propostas genericamente sem determinar com certeza qual delas seria verdadeiramente empregada. O EIA/RIMA limitou-se em apresentar as propostas sugerindo que a tomada de decisão seria política. Isso apenas demonstra o caminho fragmentado que todo o processo de licenciamento do COMPERJ teve. O processo de captação de água seria posteriormente determinado e licenciado, sendo seus impactos ambientais oportunamente previstos.

Este caminho ficou evidente com a leitura da condição de validade n. 19 da primeira Licença Prévia do COMPERJ n. FE 013990:

19- Considerar para o licenciamento do abastecimento de água bruta, todas as alternativas possíveis que não somente garantam o abastecimento do complexo, mas também representem reforço hídrico para os municípios da região, mesmo que mais de uma alternativa de abastecimento venha a ser adotada, explicitando o volume total de água necessário à operação do COMPERJ, discriminando os volumes para fins potáveis e não potáveis e apresentando projeções de consumo de água pelo empreendimento nos próximos 15, 25 e 30 anos, indicando a pressão desse consumo sobre os recursos hídricos da região;

Como dito anteriormente, na audiência pública realizada na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), no dia 30 de maio de 2011, o então secretário de estado do ambiente Carlos Minc anunciou que a alternativa escolhida para o abastecimento de água industrial do COMPERJ seria através do reuso de água de esgoto tratada proveniente da ETE de Alegria, não pressionando, assim, rios e lagos da região.

Entretanto, outros meio de comunicação anunciaram que o governo do Estado do Rio de Janeiro iria construir uma barragem no rio Guapiaçu, em Cachoeiras de Macacu com investimentos do COMPERJ em convênio com a CEDAE para melhorar o abastecimento de água do sistema Imuana-Laranjal que atende a população na região do complexo (EXTRA, 2011 e O GLOBO, 2011) As autoridades públicas tentaram esclarecer que a atividade industrial ainda seria abastecida pela água de reuso, mas não restam dúvidas de que se trata de um empreendimento envolvendo os impactos do desenvolvimento do próprio COMPERJ geradores de conflitos socioambientais.

2.4. A barragem do rio Guapiaçu e os conflitos socioambientais

Desde 2008, o governo do estado do Rio de Janeiro já realizava estudos planejando a construção de uma barragem no rio Guapiaçu no município de Cachoeiras de Macacu. O objetivo desta construção desde o início era aumentar a disponibilidade hídrica do sistema Imunana-Laranjal responsável pelo abastecimento de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Paquetá (JORNAL DO BRASIL, 2008).

Em 2011, concomitante ao anúncio feito pelo secretário estadual do ambiente do Rio de Janeiro de que o COMPERJ utilizaria fonte de água de reuso, foram veiculadas pela mídia notícias da construção da barragem (O SÃO GONÇALO, 2011). Esta construção tornou-se mais concreta com a assinatura do Convênio n. 6000.0074450.12.4 em 30 de março de 2012 entre Petrobras, Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado do Ambiente e Instituto

Estadual do Ambiente visando a implantação da referida barragem. Ressalte-se que a Licença de Instalação n. IN 001540 referente às primeiras obras do COMPERJ foi averbada para inclusão da seguinte condicionante n. 32:

Aplicar R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais) na construção da Barragem para regularização da vazão do Rio Guapiaçu visando o incremento da vazão do Rio Macacu em mais de 5m³/s, em período seco, incluindo o custeio das desapropriações necessárias e implantação de um Plano de Proteção da Área de Entorno do Reservatório, conforme projetos que serão fornecidos pela SEA/INEA.

Embora o licenciamento ambiental da referida barragem não tenha efetivamente se iniciado, o governado do Estado em 01 de janeiro 2013, por meio do Decreto 44.457, declarou como de utilidade pública para fins de desapropriação determinadas áreas no município de Cachoeira de Macacu necessárias para a implantação da barragem do rio Guapiaçu.

Essa barragem foi apresentada pela secretaria de estado do ambiente como um grande investimento responsável por melhorias no abastecimento de água em Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Paquetá (HOFFMAN, 2013).

Foi garantido que todas as famílias atingidas pela barragem seriam reassentadas após a edição do Decreto n. 44.403 em 23 de setembro de 2013 que declarou como de interesse social determinadas áreas para fins de desapropriação necessárias ao reassentamento da população e produtores rurais desapropriados em face da implantação da barragem do rio Guapiaçu (PORTAL BRASIL, 2013).

Não obstante aos impactos ambientais às unidades de conservação ambiental próximas a área alagada para a construção da barragem, tais como o Parque Estadual dos Três Picos (Botelho, 2009), o grande questionamento trazido pela população é a preocupação com as famílias produtoras rurais que deverão ser realojadas em novas terras. De acordo com as informações do INCRA (2013), aproximadamente 330 famílias serão desalojadas, entre assentados arrendatários e proprietários, o que destoa da apresentação no EIA/RIMA do COMPERJ que declarou que a área não possui ocupação (RIMA/COMPERJ, 2007, p. 41).

Outro dado que pode gerar controvérsia é o apresentado pelo Sindicato dos Produtores Rurais de Cachoeira de Macacu. Eles indicam que centenas de famílias serão desalojadas, correspondendo a aproximadamente três mil trabalhadores rurais em uma área responsável pelo abastecimento agrícola dos grandes centros urbanos, como o município do Rio de Janeiro (Paludo, 2013, p. 407). Corrobora nesse sentido a organização não governamental REGUA, que acompanha os interesses dos produtores rurais da região. Segundo a ONG, as áreas futuramente alagadas correspondem às mais produtivas da região

responsável pelo abastecimento da região metropolitana e a eventual construção da barragem poderia causar desemprego e deslocamento a uma rede de trabalhadores vinculados a produção agrícola da região, tais como fornecedores e transportadores (Botelho, 2009, p. 109).

Os conflitos sociais inerentes à construção da barragem são inevitáveis. Diversas entidades já demonstraram serem contrárias a construção do empreendimento, como o Sindicato dos Produtores Rurais de Cachoeiras de Macacu, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cachoeiras de Macacu, o Sindicato da Agricultura Familiar e Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (Paludo, 2013, p. 408). Entretanto, permanece a indagação de qual momento a população será ouvida, respeitando assim, o princípio democrático do direito ambiental. A população não participou do processo de escolha do abastecimento de água do COMPERJ, tendo em vista que as informações sobre o assunto foram limitadas nos debates das audiências públicas. O que parece iminente de ocorrer é que elas poderão ser ouvidas no processo de licenciamento da barragem, se a audiência pública for convocada, após a desapropriação de suas terras.

CONCLUSÃO

A participação democrática no processo de tomada de decisão ambiental não pode ser configurada como mero procedimento burocrático, ela deve ser efetiva. Na análise do caso do COMPERJ, pôde ser verificada a fragilidade das instituições democráticas quanto à participação popular na escolha da barragem do rio Guapiaçu.

Nas primeiras audiências públicas que efetivamente apresentaram o complexo petroquímico à população, questionamentos sobre o abastecimento de água foram levantados, entretanto, as repostas traziam as incertezas de qual opção seria adotada. Limitaram-se em informar que se tratava de uma “atividade extramuros” e que haveria licenciamento próprio. Assim, o assunto não seria debatido naquele momento.

Este é um dos resultados do processo de licenciamento fragmentado do COMPERJ. Não foi visto o empreendimento por completo e todos os impactos decorrentes de cada um dos aspectos relacionados à atividade. Para o funcionamento do complexo petroquímico é necessário o abastecimento de água, portanto, não haveria razões para considerá-lo de forma superficial no espaço de participação democrática.

Somente após a concessão da licença prévia e das primeiras licenças de instalação que foi noticiada em uma audiência pública a adoção de uma das alternativas apresentadas no EIA/RIMA: a água de reuso. Ocorre que, em função do abastecimento público de água já precário na região, outra modalidade de abastecimento também seria utilizado: a barragem do rio Guapiaçu. Nesse sentido, as audiências públicas como instrumento de informação à população não se demonstrou eficiente. Quando uma população não está devidamente esclarecida sobre todos os aspectos inerentes do projeto proposto, sua participação torna-se limitada.

Ainda que a água empregada no uso industrial continue sendo fornecida por água de reuso como anunciado em audiência pública e a nova opção atenderia principalmente o abastecimento público, a barragem do rio Guapiaçu está diretamente vinculada ao complexo petroquímico. Primeiro porque decorre das medidas compensatórias das licenças concedidas ao COMPERJ. Também, a necessidade de ampliar o abastecimento público da região está vinculada ao conseqüente aumento de demanda em virtude do previsto crescimento demográfico na região com o estabelecimento do empreendimento.

Assim sendo, antes mesmo da abertura à participação da sociedade civil em levantar opiniões e sugestões sobre a barragem do rio Guapiaçu, o poder público já considerou esta como melhor opção. Conseqüência disso, o governo estadual já editou decreto considerando

as áreas atingidas pela barragem como de utilidade pública para fins de desapropriação e já foi firmado o acordo com o COMPERJ que investirá na obra.

Ao simplesmente divulgar para a sociedade civil o modo pelo qual seria feito o abastecimento de água, impacto diretamente associado à instalação do COMPERJ na região, sem efetivamente ter proporcionado à população participação no processo de escolha, demonstra que a abertura da participação democrática começa apenas em etapas tardias do licenciamento ambiental, quando a obra já está sendo licenciada. Ao invés da sociedade efetivamente participar na escolha daquela opção que considera mais benéfica, a participação limita-se em minimizar ou compensar os impactos ambientais e sociais e não evitá-los.

Não é este o verdadeiro significado do princípio democrático. Não é na imposição unilateral de tomadas de decisões políticas ambientais que se configura a democracia. Ao contrário, é na atuação conjunta do poder público com a sociedade civil em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado que se reconhecem as verdadeiras bases democráticas constitucionalmente previstas no direito ambiental.

REFERÊNCIAS

ALERJ. **PETROBRAS FINANCIARÁ OBRAS DE SANEAMENTO EM ITABORAI E MARICÁ.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/common/noticia_corpo.asp?num=39127>. Acesso em: janeiro de 2014.

_____. **PLANTIO DE ÁRVORES E ORIGEM DA ÁGUA MARCAM AUDIÊNCIA SOBRE COMPERJ.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/common/noticia_corpo.asp?num=23294>. Acesso em: janeiro de 2014.

BOTELHO, Eloise Silveira. **CONFLITOS NA GESTÃO DE PARQUES: o caso do Conselho do Parque Estadual dos Três Picos (RJ).** Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Instituto de Psicologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.psicologia.ufrj.br/pos_eicos/pos_eicos/arqanexos/arqteses/eloisebotelho.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

BOURSCHEID. **RIMA do Sistema de Dutos e Terminais do COMPERJ.** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.comperj.com.br/Util/pdf/Dutos.PDF>> Acesso em: janeiro de 2014.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 2010.

_____. **Lei Complementar n. 140**, de 08 de dezembro de 2011.

_____. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981.

_____. **Lei n. 9.985**, de 18 de julho de 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. ***Direito Constitucional Ambiental Brasileiro***. 11ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010.

CEPEMAR. **Rima das Linhas de Transmissão de 345kV da derivação para o COMPERJ.** Rio de Janeiro, s/ data. Disponível em: <http://www.comperj.com.br/Util/pdf/linha_transmissao.PDF> Acesso em: janeiro de 2014.

_____. **Rima do Emissário Terrestre e Submarino do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro – COMPERJ.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.comperj.com.br/Util/pdf/EMISS%C3%81RIO.PDF>> Acesso em: janeiro de 2014.

CONAMA. **Resolução Conama n. 001/86**, de 2 de Janeiro de 1986.

_____. **Resolução Conama n. 009**, de 03 de dezembro de 1987.

_____. **Resolução Conama n. 237**, de 19 de dezembro de 1997.

CONCREMAT. **EIA/RIMA do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2007.

_____. **RIMA da Estrada de Acesso ao COMPERJ**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.comperj.com.br/Util/pdf/Estrada_Equipamento_Esp.PDF> Acesso em: janeiro de 2014.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: janeiro de 2014.

COPPE/UFRJ. **Estudos de Disponibilidade Hídrica de Várias Alternativas para Abastecimento d'Água do COMPERJ**. Rio de Janeiro, 2007.

EXTRA. **Barragem no Rio Guapiaçu deverá garantir abastecimento do Comperj**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/rio/barragem-no-rio-guapiacu-devera-garantir-abastecimento-do-comperj-1739351.html#ixzz2q9SewS Ki>>. Acesso em: janeiro de 2014.

FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina. **Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía de Guanabara: o caso do Comperj**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[http://br.boell.org/downloads/PlatDHESCA_O_caso_do_comperj_\(1\).pdf](http://br.boell.org/downloads/PlatDHESCA_O_caso_do_comperj_(1).pdf)>. Acesso em: janeiro de 2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE. **Ata da Audiência Pública do empreendimento Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ**. Cachoeiras de Macacu, 05 de março 2008. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata_audit_public_COMPERJ_Cachoeiras_Macacu.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

_____. **Ata da Audiência Pública do empreendimento Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ**. Guapimirim, 04 de março 2008. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata_audit_public_COMPERJ_Guapimirim.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

_____. **Ata da Audiência Pública do empreendimento Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ**. Itaboraí, 03 de março 2008. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata_audit_public_COMPERJ_Itaborai.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

_____. **Licença de Instalação FE014032**. Rio de Janeiro: CECA; FEEMA, 2008.

_____. Rio de Janeiro. **Licença Prévia FE013990**. Rio de Janeiro: CECA; FEEMA, 2008.

_____. **Transição da Audiência Pública do COMPERJ**. São Gonçalo, 06 de março de 2008. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata_audit_public_COMPERJ_SGoncalo.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

GIULIANI, Gian Mario. **As áreas naturais protegidas e a responsabilidade social e ambiental das empresas: o caso do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense e do**

Comperj. Desenvolvimento e Meio Ambiente, [S.l.], v. 16, Jul. 2008. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/view/11902/8398>>. Acesso em: janeiro 2014.

HOFFMAN, Sandra. **São Gonçalo ganha R\$300 milhões em obras de saneamento:** Investimentos do Governo do Estado vão beneficiar 200 mil pessoas. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1623567>>. Acesso em: janeiro de 2014.

INCRA. **Famílias atingidas pela barragem do Guapiacu serão reassentadas no Rio de Janeiro.** 2013. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/13760-familias-atingidas-pela-barragem-do-guapiacu-serao-reassenta-das-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: janeiro de 2014.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. **Portal de Licenciamento Ambiental.** Disponível em: <<http://200.20.53.7/Ineaportal/Conteudo.aspx?ID=04D67426-5787-4FB-E-B7BA-ACAFB12E75AF>> Acesso em janeiro de 2014.

JORNAL DO BRASIL. **Serla estuda construção de barragem em Macacu.** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2008/05/28/serla-estuda-construcao-de-barragem-em-macacu/>> Acesso em: janeiro de 2014.

LABORATÓRIO INTERDISCIPLINAR DE MEIO AMBIENTE (LIMA). Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe). **Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Investimentos da Petrobras na Área de Abrangência da Baía de Guanabara - Plangas, GNL e Comperj.** Relatório Executivo. Rio de Janeiro, s/data. Disponível em: <http://www.lima.coppe.ufrj.br/files/aaepetrobras/relatorio_executivo.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

LITTLE, Paul. **Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política.** In: *A difícil sustentabilidade.* Marcel Bursztyn (org.). Rio de Janeiro: Garamound, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro.* 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MINERAL ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE. **EIA/RIMA da Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) e da Unidade de Óleos Básicos Lubrificantes (ULUB).** Rio de Janeiro, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Município de São Gonçalo. **Ação Civil Pública n. 0000503-53.2008.4.02.5107.** São Gonçalo, 2008.

O FLUMINENSE. **Mais abastecimento de água para a Região Leste da Baía de Guanabara.** Niterói, 2012. Disponível em: <<http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/mais-abastecimento-de-agua-para-regiao-leste-da-baia-de-guanabara>>. Acesso em: janeiro de 2014.

O GLOBO. **Barragem no Rio Guapiacu deverá garantir abastecimento do Comperj.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/barragem-no-rio-guapiacu-devera-garantir-abastecimento-do-comperj-2774050>>. Acesso em: janeiro de 2014.

O SÃO GONÇALO. **Cedae vai construir uma barragem para o COMPERJ**. São Gonçalo, 2011. Disponível em: <<http://www.osaogoncalo.com.br/site/voz+do+polo /2011/5/29/26812/cedae+vai+construir+uma+barragem+para+o+comperj>>. Acesso em: janeiro de 2014.

PALUDO, Daiane Flores. **Barragem no Rio Guapiaçu? Conflitos ambientais e estratégias de resistência**. Revista Geonorte, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.405-419, 2013. Disponível em: <<http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/attachments/article/14/BARRAGEM%20NO%20RIO%20GUAPIA%C3%87U%20CONFLITOS%20SOCIOAMBIENTAIS%20E%20ESTRAT%20C3%89GIAS%20DE%20RESIST%C3%8ANCIA.pdf>>. Acesso em: janeiro de 2014.

PLANAVE. **Rima da Via Especial para Transporte de Cargas Pesadas do Comperj**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.comperj.com.br/ Util/pdf/Transporte.PDF](http://www.comperj.com.br/Util/pdf/Transporte.PDF)> Acesso em: janeiro de 2014.

PORTAL BRASIL. **Atingidos por barragem no RJ serão reassentados**: Famílias afetadas pela barragem do Guapiaçu, em Cachoeiras de Macacu, terão acesso ao programa Minha Casa Minha Vida Rural. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/atingidos-por-barragem-no-rj-serao-reassentados>>. Acesso em: janeiro de 2014.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 44.457**, de 01 de novembro de 2013.

_____. **Lei estadual n. 3111**, de 18 de novembro de 1998.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**: parte geral. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRSLS 201200667175 Corte Especial, Relator Min. Ari Pargendler, Julgado em 15/05/2012, publicado no DJu de 06/06/2012 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ªed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. **Suspensão de Execução de Sentença n. 0006894-43.2013.4.02.0000**. Rio de Janeiro, 2013.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **APELREEX 200171010014971**, Quarta Turma, Relatora Desembargadora Marga Inge Barth Tessler, Julgado em 16/12/2009, Publicado no DJU de 18/01/2010.

THEODORO, Suzi Haff (org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.