

## A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PROCESSOS DECISÓRIOS AMBIENTAIS

*Roseli Nunes Coletti*

Prof. D. Sc. da UNESPAR/FECILCAM E-mail: [roseli@coletti-coletti.com.br](mailto:roseli@coletti-coletti.com.br)

**RESUMO** - Informações atuais acerca do crescimento da participação da sociedade civil na aplicação das políticas ambientais, bem como, do aumento da conscientização da população em geral para com o meio ambiente, demonstram a preocupação que essa temática tem despertado, nos últimos tempos, em todo o mundo. Nessa seara insere-se o tema deste artigo, pois objetiva avaliar a participação da sociedade civil em processo decisório de alguns instrumentos da política ambiental nacional, a saber: zoneamento ambiental; avaliação de impacto ambiental, e o licenciamento ambiental, quando da aplicação desses. Para tanto se fará uma breve revisão bibliográfica da temática em questão com o intuito de estabelecer um arcabouço teórico conceitual acerca das possibilidades de participação pública nas tomadas de decisões ambientais.

**Palavras-chave:** participação pública; processo decisório; zoneamento ambiental; avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental.

## THE CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING

**ABSTRACT** - Current information about the growth of civil society participation in the implementation of environmental policies, as well as, the increasing awareness of the population for the environment, demonstrates the concern that this issue has aroused in recent times around the world. Inserted in this context is the topic of the article which aims to assess the participation of civil society in the decision-making process of certain national environmental policy instruments, namely: environmental zoning; environmental impact assessment and environmental licensing. We will offer a brief literature review of the issue in order to establish a conceptual theoretical framework about the opportunities for public participation in environmental decision-making process.

**Key Word:** public participation; decision-making; environmental zoning; environmental impact assessment, environmental licensing.

### INTRODUÇÃO

Foi somente em fins da segunda guerra mundial, mais precisamente em torno da década de cinquenta do século XX, que parte da sociedade mundial passa a se preocupar com os efeitos deletérios do processo de produção e consumo em escala mundial.

Não obstante, a percepção de que a harmonia com o meio ambiente estava se rompendo, encontrando-se, portanto, o ponto de resiliência em vias de extrapolação, veio à tona, de forma mais intensa, a partir do lançamento da obra “Primavera Silenciosa”, editada em 1962 por Rachel Carson. Nesse livro, a autora chama atenção para o fato de que a utilização de produtos químicos, para controlar pragas e doenças, estaria interferindo nas defesas do ambiente natural. Insta destacar o fato de ter sido esta obra a primeira a detalhar as consequências adversas e maléficas da utilização de pesticidas e inseticidas químicos e sintéticos. Sua divulgação provocou reações favoráveis, como também desfavoráveis, em diversos campos do conhecimento humano.

Todavia, pode-se dizer que o marco conceitual de conscientização planetária em relação ao uso indiscriminado e indevido dos recursos ambientais adveio, mais fortemente, quando da realização da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, em 1972.

As constatações acerca da problemática ambiental, apresentadas naquela data, provocaram pressões generalizadas para que os países se reestruturassem, de forma a redefinirem suas políticas ambientais nacionais no controle e exploração dos seus recursos naturais.

Tais, notórios fatos, dentre tantos outros, são, ainda hoje, demonstrações evidentes de que a corrida desenfreada em prol do desenvolvimento científico/tecnológico, levada a cabo pela sociedade humana, apresenta fortes sinais de esgotamento.

Vale lembrar que o priorizado em escala ascendente, até então, pela sociedade humana, tem sido a satisfação imediata das suas necessidades. Para tanto, o ser humano tem se utilizado da natureza em todas as suas formas, estendendo seu domínio, poder e autoridade

presumida sobre todas as demais espécies do planeta, objetivando dominá-las.

Essa prática de buscar controlar as forças da natureza, criando o mito de poder, indefinida e impunemente, transformá-la de acordo com as suas necessidades momentâneas, por meio das inovações tecnológicas, culturais, econômicas e sociais, integra a linha de raciocínio da ciência econômica tradicional. Cabe ressaltar que a estruturação de tal ciência tem se mantido, até então, atada aos moldes lineares, tendo por prática, quando da sua aplicação, a negação da relação ou da interdependência entre as variáveis econômicas e não-econômicas.

Um dos resultados negativos de tal "visão de mundo" é o fato de influenciar, nessa mesma linha de pensamento, as ações de diversos segmentos da sociedade (incluindo-se aí o governo, em todas as suas esferas, a indústria, e o comércio) provocando, assim, sérias e negativas repercussões para a população em geral, haja visto colocar a efetividade e a sustentabilidade do desenvolvimento muito aquém do esperado.

Muitos são os exemplos nesse sentido, podendo-se, citar as mudanças climáticas; a poluição das águas; o sério problema dos resíduos sólidos; e a chuva ácida. Todos eles evidenciam que, após longos anos de depredações, a natureza está dando sinais de esgotamento. Demonstram, igualmente, que os desequilíbrios ocasionados estão tornando o planeta inadequado inclusive para a habitação humana.

Todos esses problemas, aliados às pressões mundiais, já anteriormente elencadas, podendo-se, ademais, destacar a do movimento ambientalista, emergido a partir da reflexão de biólogos e economistas norte-americanos, provocaram o envolvimento e a sensibilização do público em geral para com as questões estatais e, principalmente, as ambientais, fazendo, igualmente, com que a sociedade passasse a buscar informações e a se instrumentalizar para que os direitos humanos, em âmbito mundial, fossem priorizados quando da regulamentação de atividades contaminantes do meio ambiente.

Tal movimentação provocou profundas transformações na gestão da coisa pública no Brasil. Dentre elas, a que mais se destacou, foi o aumento e a consolidação da cidadania, articulada a novos processos políticos que objetivam dar suporte à ampliação do elenco de atores sociais envolvidos na elaboração das políticas de gestão pública.

Esta dinâmica de movimentação civil assinalou, por conseguinte, uma inflexão relevante no que tange ao padrão decisório estatal, visto impor uma ruptura com os modelos não democráticos de articulação entre Estado e sociedade, lembrando que aquele, até então, privilegiou relacionamentos fulcrados no clientelismo, no corporativismo e no insulamento burocrático.

Nesse cenário, pode-se afirmar que está ocorrendo uma redefinição nos papéis assumidos até o momento tanto pela sociedade civil, quanto pelo aparelho

estatal, no trato de questões sócio-ambientais. Tais mudanças implicam na edificação de novos arranjos institucionais que visam a debelação de um modelo de Estado centralizador, característica das administrações públicas burocratizadas.

Diante de tal quadro, ainda não plenamente consolidado, a sociedade passaria a atuar participando da elaboração, gestão e implementação do conjunto de ações exercidas pelo ente governamental.

Nesse segmento, vale destacar o fato de a participação na vida pública ser um direito previsto no artigo 21, desde o ano de 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Cabe, outrossim, ressaltar que, apesar de não ser obrigatória<sup>1</sup> sua observação, seus princípios são acatados pela grande maioria dos países como um direito internacional consuetudinário.

Pelo transcrito pode-se depreender que a sociedade atual tem enfatizado a emergência de uma nova cultura, de novos valores, que exigem uma participação ativa dos cidadãos e contribuem, igualmente, para criar inúmeros canais de democracia participativa, tais como: Fóruns, Orçamentos Participativos, Iniciativas Populares Legislativas e as Audiências Públicas, dentre outros.

Para tanto, é recomendado que as ações e comportamentos socioeconômicos estruturem-se sob a égide do equilíbrio entre o ser humano e o ambiente natural. Nesse ponto, é essencial elucidar que o substrato de uma política ambiental sustentável pauta-se em uma visão ecodesenvolvimentista.

Trata-se, assim, de encontrar, por meio do trabalho em conjunto do setor Público com a sociedade civil, um ponto de equilíbrio entre objetivos que, se não analisados sistemicamente, tornam-se conflitantes, ou seja; o de buscar compatibilizar gradativamente e igualmente os avanços científicos/tecnológicos aliados à preservação ambiental.

## **1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PROCESSO DECISÓRIO AMBIENTAL**

A temática da participação da sociedade em processo decisório tem atraído a atenção de teóricos de todo o planeta ultimamente, principalmente em se tratando de políticas ambientais. Tal proceder se fundamenta na

---

<sup>1</sup> Este é um tema controverso visto que para alguns juristas as Declarações, Pactos e outros ligados aos Direitos Humanos, mesmo que em âmbito internacional apenas, encontram-se incorporados no ordenamento interno – sem a necessidade de cumprir o rito expresso na teoria dualista, a saber: elaboração de uma norma interna acatando tal Tratado. Além disso, o artigo IV, II da C.F. de 1988, atesta que a República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, pela prevalência dos direitos humanos. Ver mais sobre o assunto em: <<http://www.tj.ro.gov.br/emeron/revistas/revista12/ac-onstituicaobrasileiraeostratadosinternacionais.htm>>.

crença de se poder, por meio dela, alcançar níveis de desenvolvimento qualitativamente melhores.

Tal modalidade de gestão no âmbito das políticas públicas emerge, desta forma, com o intuito de dar uma resposta efetiva à incessante busca por um regime democrático capaz de confrontar problemas e conflitos ambientais que são, dada sua natureza, extremamente complexos e, portanto, não fáceis de serem resolvidos por uma perspectiva unidisciplinar, mas sim por uma ótica multidisciplinar.

Destarte, a mudança paradigmática que caracteriza o processo de participação social “[...] é definido pela passagem de uma relação Estado-sociedade baseada na estrutura vertical de autoridade, para uma estrutura de redes interativas horizontais” (SILVA, 2004, p.69).

Vale lembrar que as redes almejam não só sua regulação própria, mas, igualmente, resultados positivos globais (SILVA, 2004). Esta é uma das razões de sua aplicação ajudar a melhorar a qualidade das decisões tomadas em aspectos de meio ambiente (VEGA; LÓPEZ, 2001).

Nesse sentido cabe citar James e Blamey (1999), os quais desenvolveram estudos sobre a participação pública em tomada de decisão na Austrália, e apresentaram os resultados obtidos no *Internacional Symposium on Society and Resource Management Brisbane*, ocorrido naquele país em julho de 1999.

De acordo com tais, referendados, autores há muitos métodos – cerca de trinta – e abordagens para participação da sociedade em tomada de decisão ambiental. Porém de nada adianta essa diversidade de métodos se a participação efetiva não ocorrer. Isto, certamente, faz com que a qualidade na formulação do projeto e/ou implantação seja reduzida; e, para comprovar sua retórica, citam um caso ocorrido na Austrália evidenciando que o importante não é o método utilizado, visto que só se obtém uma participação efetiva se existir um envolvimento suficiente da população local. Relatam, ainda, os fracassos ocorridos em alguns programas de desenvolvimento, atestando que, em muitos casos, esses são decorrentes das inadequações dos projetos e implementação, como consequência do insuficiente envolvimento das populações locais. Em obras que versam sobre desenvolvimento econômico e conservação do meio ambiente, é notadamente expresso tal desajuste, segundo os autores. Prosseguem, assim, asseverando, convictamente, que toda a sociedade tem o direito e o dever de envolver-se nos processos decisórios ambientais.

Também, vale recordar, os resultados apresentados na Conferência sobre Participação Pública em Processos de Tomada de Decisão Ambiental acontecida na Europa, Rússia, em maio de 1997 (ZHAVORONKOVA et al., 1997). Naquela ocasião, chegou-se à conclusão que algumas providências deveriam ser tomadas para que todos os cidadãos viessem a ter seu direito de voz garantido, principalmente, quando

o tema é a proteção ambiental, pois este diz respeito a todos os segmentos da sociedade.

Tal preocupação adveio do resultado de estudos que, segundo relato dos autores citados, comprovou o desrespeito de oficiais russos para com os direitos ambientais, quando da execução de projetos relacionados a usinas nucleares, violando, igualmente, a Constituição da Federação Russa. Relataram, ainda que tal fato gerou impactos ambientais diversos e colocou a vida e a saúde do público em perigo. Além disso, tais violações geraram a descredibilidade da sociedade na justiça, o que é, segundo os autores, particularmente alarmante, para o crescimento da conscientização do público e para criar um mecanismo viável de proteção legal. Desse modo, naquela Conferência, os pesquisadores envolvidos chegaram à conclusão que aquele país se encontrava ainda em estágio de desenvolvimento prévio no concernente à participação da sociedade em tomada de decisão ambiental.

Outro exemplo interessante é o trabalho realizado por Doelle e Sinclair (2005) no Canadá. De acordo com esses autores, tal país, apesar de já contar com três décadas de experiência em participação da sociedade em tomada de decisão ambiental, ainda não pode ser considerado como um exemplo de efetividade nesse campo. Isto decorre do fato de os processos de participação pública serem definidos pelos participantes como ineficazes e caros; como demorados, pelos proponentes; e como ineficientes pelos governos (PETTS, 1999 *apud* DOELLE; SINCLAIR, 2005).

Para os pesquisadores, o problema se encontra no foco que é dado à participação, ou seja este é centrado no acesso e no processo (eficiência), ao invés de nos resultados (eficácia)<sup>2</sup>.

Qualquer que seja o motivo, o efeito de tal prática é que o administrador provinciano encoraja essencialmente que o proponente a completar a avaliação ambiental antes que haja a participação da sociedade, ou seja, esta última não estaria sendo prévia e dirigida aos resultados, mas sim aplicada no meio do processo e direcionada a esse, o que a torna inefetiva.

Em face disso, tais autores acreditam que o problema fundamental, nos casos de participação da sociedade em tomada de decisão ambiental no Canadá, é a falta de reconhecimento da necessidade de participação prévia e contínua, e, igualmente, uma ausência de abertura para repensar um projeto na ocasião em que o público seja efetivamente envolvido.

Ainda, vale citar a publicação da *United Nations Economic Commissions for Europe* – UNECE – ao apresentar, no ano de 2004, um Guia de Participação Pública na Convenção em Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – em contexto transfronteiriço. Na ocasião os seguintes países submeteram-se a estudos de caso: Azerbaijão; Bulgária; Croácia; Estônia; Finlândia;

<sup>2</sup> Acredita-se que o ideal é a conciliação da eficiência à eficácia, obtendo-se assim, a tão almejada efetividade nos processos.

França; Geórgia; Hungria; Itália; Curdistão; Romênia, Federação Russa e Reino Unido. Os autores dos estudos de caso foram convidados a participar de uma reunião de peritos da força-tarefa da UNECE sobre participação pública em AIA transfronteiriça, na qual foram discutidos os estudos de caso e o planejamento de orientações. O resultado de tais debates foi levado em conta no preparo e na aplicação prática da Convenção.

Em tal evento concluiu-se que quando os governos permitem que o público participe da tomada de decisões ambientais, tem-se uma grande oportunidade para alcançar os objetivos de uma sociedade de desenvolvimento ambiental íntegro e sustentável.

Assim, se o público for envolvido na fase inicial da tomada de decisão – participação prévia, considerada a mais efetiva (ZHAVORONKOVA et al., 1997; JAMES; BLAMEY, 1999; CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, 2001; UNECE, 2004, DOELLE; SINCLAIR, 2005, e VALLE, 2005; dentre diversos) – pode-se prevenir ou mitigar conflitos e conseqüências ambientais adversas. Ademais, como resultado da participação pública, até e incluindo a decisão final, tem-se um processo mais transparente e legítimo (VALLE, 2005; ZHOURI; LASCHEFSKI, 2005).

Em tempo, vale lembrar que na reunião de Cúpula das Américas, realizada na cidade de Miami em 1994, foi salientada a relevância da participação da sociedade civil na área ambiental. Igualmente, em 1996, na Conferência de Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Santa Cruz de La Sierra, os países das Américas reconheceram que o alcance de um desenvolvimento que se diga sustentável requer o compromisso e a participação de todos. Ainda, na Cúpula das Américas, realizada em Santiago em 1998, os governos comprometeram-se com a promoção da participação da sociedade civil na esfera pública.

Em termos de participação, cabe ainda explicitar que ela se subdivide em diversas formas ou tipos, bem como graus ou níveis, assim classificados de acordo com o autor pesquisado. Não se pretende aqui descrever exaustivamente todos eles, mas apenas relatar como ela é descrita por um renomado pesquisador, demonstrando, igualmente, o nível considerado como o ideal na escala da participação.

Em sendo assim, para Arnstein (1969), os tipos de participação podem ser representados por uma escada ascendente como descrito, na seqüência: nos dois primeiros degraus – manipulação e terapia –, é entendido que não existe participação, visto que é o setor público quem conduz todo o processo. Desse modo, a real pretensão desses degraus é não deixar que as pessoas participem do planejamento e/ou tomadas de decisões. Em sendo assim, o objetivo desses níveis é, ao contrário, permitir que os detentores do poder “eduquem” ou “curem” os participantes. Desse modo, as pessoas são colocadas em comitês de consultoria com o expresso desejo de obter seu apoio. Mascara-se dessa forma a participação.

Nos três degraus seguintes – informação, consulta e aplacação – que são chamados de graus intermediários, os atores sociais não participam da tomada de decisão, mas podem ouvir e são ouvidos. Nesse nível não há nenhuma garantia de que o *status quo* será mudado. É, portanto, um nível onde ocorre uma participação demagógica. É de bom alvitre salientar que o grau cinco – aplacação – funciona como uma falsa justiça, isto por que as regras permitem que os “sem-poder” aconselhem, mas são os detentores do poder que continuam a decidir.

Nos três últimos degraus – aliança, poder delegado e controle cidadão – considerados como o máximo em participação, se pretende que o cidadão governe junto com o governante. Vale especificar que o grau seis permite apenas negociação e acordos. Já nos degraus sete e oito os cidadãos possuem a maioria dos assentos nas tomadas de decisão, mantendo assim um poder administrativo completo (ARNSTEIN:1969). De acordo com Vega e López (2001), esse é um objetivo utópico, mas considerado o ideal para se obter a sustentabilidade ambiental.

Diante do explanado e em consonância com o pensamento dos autores pesquisados, pode-se afirmar que o grau ideal para que a participação ocorra efetivamente é o que se situa no âmbito da autogestão, por ser ele o que mais poder atribui à sociedade.

Nele os grupos determinam seus objetivos, seus meios de trabalho e os controles que utilizarão sem haver a necessidade de se reportar à autoridade externa. Nesse nível não há diferença entre administradores e administrados, como explicitado por Bordenave (1994). O autor atesta, igualmente, que em uma sociedade verdadeiramente participativa o controle final das decisões, nos níveis mais elevados, cabe ao povo.

## **2 A PRESENÇA INDISPENSÁVEL DA SOCIEDADE CIVIL NA APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL**

Corazza (2000) assinala que na análise das alterações ocorridas no setor ambiental, desde fins da década de sessenta, é facilmente perceptível o envolvimento de diversos segmentos da sociedade na discussão da problemática ambiental. Pondera, ela, que esse foi um dos aspectos mais extraordinários que modificou o ambientalismo atual, advindo daí uma contribuição significativa para a edificação de um marco de política ambiental *sui generis*.

Desta forma, de acordo com a autora, o movimento ambientalista, emergido a partir da reflexão de biólogos e economistas norte-americanos, provocou o envolvimento e a sensibilização do público em geral para com as questões estatais e, principalmente, as ambientais, fazendo, igualmente, com que a população viesse a buscar informações e a se instrumentalizar para que os direitos da sociedade, em âmbito mundial, fossem priorizados quando

da regulamentação de atividades contaminantes do meio ambiente.

É importante registrar que o Banco Mundial, em meados da década de setenta, fez fortes pressões para que o governo brasileiro se posicionasse, formalmente, no intuito de conscientizar a população acerca da problemática ambiental.

Deste modo, tal instituição exerceu uma influência decisiva na formulação da Política Ambiental pátria, provocando, igualmente, o desenvolvimento de estudos e pesquisas tecnológicas que visavam abrandar os problemas ambientais e ampliar o nível de conhecimento dos profissionais dessa área. Esses movimentos resultaram na criação de cursos de pós-graduação e, na seqüência, na inclusão de disciplinas voltadas ao meio ambiente em grades curriculares da área de engenharia. A solidificação dessa manifestação se deu com a inserção do Capítulo VI, dedicado ao Meio Ambiente, na Magna Carta de 1988. Todos esses acontecimentos culminaram na realização da Eco-92, sendo esta a expressão máxima da preocupação nacional em torno dos assuntos relacionados ao ambientalismo nacional (FLORIANO, 2004).

A insurgência da Política Nacional do Meio Ambiente brasileira foi, destarte, um reflexo da realidade ambiental e social do país à época. Em sendo assim, a Política Ambiental brasileira, atendendo ao normatizado na Lei 6.938/81 em seu artigo 4º, I, visa compatibilizar desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Para lograr tal objetivo, busca incorporar diversas dimensões da vida em sociedade, como preceituado pelo desenvolvimento sustentável, a saber: a social, a econômica, a espacial, a política, a ambiental, a cultural, etc. (LANNA, 2007).

Nesse intento, foram instituídos diversos mecanismos, elencados no artigo 9º da Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981), são eles os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre outros, pode-se lá encontrar: o zoneamento ambiental – ZA, a avaliação de impacto ambiental – AIA –, e o licenciamento ambiental – LA.

Este artigo foca-se nas três categorias de Instrumentos da Política Ambiental brasileira, citados acima, com o fito de destacar como se dá a participação da sociedade civil nos mesmos.

## **2.1 Zoneamento Ambiental**

O vocábulo zoneamento está relacionado, desde seu surgimento tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, ao planejamento urbano. Portanto, em países de pouco extensão territorial e ocupação densa, tais como o Japão e a Holanda, ele acabou se tornando uma ferramenta indispensável. No Brasil, dada a sua ampla extensão territorial e – em sua maior parte – baixa densidade demográfica, tem sido pouco utilizado fora da área urbana das grandes cidades (RIBEIRO, 1998, *apud* BATISTELA, 2007).

Segundo Batistela (2007), ao se conciliar o termo zoneamento com a palavra ambiental, procurou-se agregar ao primeiro conceitos de disciplinas diversas e, em especial, os da ecologia, que é o campo do planejamento territorial. Tem, por conseguinte, o escopo de definir os usos possíveis de zonas territoriais (urbanas, rurais e as protegidas) sob o ponto de vista artístico, cultural e paisagístico, dentre diversos outros. Em sendo assim, pode ser visto como um meio norteador de políticas, planos e programas governamentais.

Para tanto, é realizado por meio de critérios científicos, bem como por aqueles expressos pela sociedade civil, considerando o maior número possível de fatores ambientais que sejam relevantes para os tipos de ocupação estudados, a saber: industrial, agrícola, urbano, etc. (SOUZA, et al. 2005).

Segundo Oliveira (2004), o ZA possui uma especificidade muito mais indicativa do que normativa, isto é, ele preocupa-se, por meio da participação da sociedade civil e de critérios técnicos, em indicar possibilidades de ocupação. Torna-se, portanto, um precioso instrumento de apoio ao processo decisório das políticas, planos e programas ambientais.

Sua conceituação jurídica encontra-se expressa no artigo 2º do Decreto 4297 de 10 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), transcrito como zoneamento ecológico econômico – ZEE – instituto responsável pela regulamentação de tal mecanismo normativo. Nesse se lê, textualmente, que o zoneamento é um “[...] instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas [...]”. Utiliza-se para tanto de meios padronizados no concernente à proteção ambiental com o intuito de garantir a qualidade ambiental “[...] dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”. Resta evidente que é atribuído ao ZA a concretização de sua função de acordo com a legislação que o criou (Política Nacional do Meio Ambiente e respectivo Decreto), atendendo aos princípios de sustentabilidade (SOUZA et al., 2005).

A definição dos critérios básicos a serem utilizados na realização de um ZA é de responsabilidade do Poder Público, valendo-se, para tanto, da edição de leis e regulamentos. No entanto, para atingir seus objetivos, lhe é **indispensável a participação do cidadão**. Isto em virtude da ordenação territorial, dentre outros, conferir, à sociedade, especiais interesses, principalmente em seu local de moradia.

O objetivo do ZA é o de servir de base aos demais instrumentos de planejamento de licenciamento, tais como: o LA; o EIA; o Plano de Bacia, etc. De acordo com Souza et al. (2005, p.8) tal característica, dentre outras, o situam entre os mecanismos que visam dar “[...] respostas essencialmente ambientais, portanto dinâmicas, e que não se propõe ser estanque quando se relaciona com o uso do solo.”

No pensar de Machado (2001), o ZA deve, necessariamente, **passar por um amplo e aberto debate**, de forma que todos os setores da sociedade participem expressando suas opiniões. Acredita o autor que desse modo o desenvolvimento local ocorrerá sem agressões aos recursos naturais.

Em sendo assim, **na ausência de tal forma de participação**, quando da elaboração do ZA, ou ainda, no caso de existir a possibilidade de manipulação dos dados por parte de alguns atores, tanto do setor público quanto do privado, **a sua efetividade poderá estar comprometida**.

Cabe, enfim, ressaltar que a **maior parte das cidades brasileiras não possui o ZA**. Em sendo assim, torna-se mais difícil uma participação efetiva da sociedade civil, mesmo que organizada, nos outros instrumentos da PNMA, uma vez que, como já visto, caberia ao ZA possibilitar uma visualização espacial prévia e acurada das potencialidades territoriais frente a uma demanda a ser avaliada. Tal asseveração pauta-se no fato de a participação, nesses casos, acontecer apenas no meio ou no fim do processo e, mesmo assim, a tendência é a de que ela, pela ausência de um estudo prévio – ZA – das zonas consideradas as melhores para determinados empreendimentos, venha a majorar o tempo e os custos do processo, levando o empreendedor e o decisor a buscar formas de esquivar-se dela.

## 2.2 Avaliação de Impacto Ambiental

No Brasil, a primeira experiência de AIA ocorreu no ano de 1972, quando da construção da usina hidrelétrica de Sobradinho. A partir de então muitas outras foram realizadas. Porém, é importante relatar que as conclusões obtidas em tais estudos muito raramente foram utilizadas para prevenir ou mesmo evitar impactos, não servindo, portanto, para o fim a qual se destinavam. No começo, tais AIAs foram executadas por estrangeiros habilitados nessa área, mas aos poucos especialistas brasileiros, além de instituições de pesquisa e consultoria, aderiram ao processo, sendo que os últimos estudos realizados, entre 1972 e 1986, já o foram por nacionais (MOREIRA, 1995).

Sua regulamentação aconteceu, primeiramente, em âmbito estadual, no ano de 1977, tendo sido instituída pelo ato que regia o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP – do Rio de Janeiro. Foi, contudo, com a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), que a AIA se efetivou em território nacional; sendo essa incorporação ratificada por meio do artigo 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988 – CF/88, ao tornar obrigatória a realização de EIA/RIMA inclusive para atividades potencialmente poluidoras (SÁNCHEZ, 2006). A partir de então, a AIA se tornou um instrumento, essencial da Política Nacional do Meio Ambiente, para a gestão – em nível federal, estadual ou municipal – institucional de políticas, planos e programas (BRASIL, 1995).

A AIA, no Brasil, encontra-se vinculada ao licenciamento ambiental, sendo conduzida, prioritariamente pelos órgãos estaduais do meio ambiente. Ela é um processo, dentro do qual se realiza o Estudo de Impacto Ambiental – o qual, por seu turno, se constitui em seu elemento chave – com seu respectivo relatório –, lembrando que este último deve ser escrito em uma linguagem não técnica de forma a que a população em geral, ao acessá-lo, possa compreender seu conteúdo (SÁNCHEZ, 2006).

Como ferramenta da Política Nacional do Meio Ambiente, ela possui algumas dimensões no que diz respeito ao processo decisório. São elas: a dimensão política – relaciona-se, esta, com o grau de proteção ambiental que os representantes do poder público têm por obrigação garantir, dada a natureza de seu cargo, harmonizando-as com as outras políticas do Estado ou do País –; a dimensão de conteúdo – correspondente ao estudo de impacto ambiental com seu respectivo relatório – EIA/RIMA, normatizados pela Resolução CONAMA 001/86 (BRASIL, 1986), artigos 5º e 6º –, e a dimensão processual – referente à institucionalização jurídica da AIA, a qual se incorporará ao processo quando da decisão final (QUEIROZ, 1995).

O EIA é, assim, um dos mecanismos fundamentais para a concretização de processos de licenciamento ambiental de atividades que sejam efetivas ou potencialmente poluidoras. Em sendo assim, por ser um instrumento técnico que, no Brasil, subsidia o licenciamento ambiental, tem por dever a discriminação de todos os aspectos técnicos inerentes ao projeto em exame. Eis o porquê de a análise de risco – AR – se alicerçar nele (SOUZA, 2000; QUEIROZ, 1995).

Queiroz (1995) afirma, ainda, que o RIMA, como um resultante do EIA, é outro componente essencial no processo da AIA. Ele também possui amparo legal e formal, tendo por escopo esclarecer a população acerca do projeto, obra ou atividade a ser implementada.

Um último componente da AIA, referido pela escritora citada, é o da Audiência Pública – APub – que se traduz, como já visto, em um possível acesso da população na fase de comentários.

## 2.3 Licenciamento Ambiental

A primeira experiência brasileira com esse instrumento se deu no Rio de Janeiro no ano de 1977, onde se criou o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras. Tal iniciativa não tinha força de lei. Desse modo, sua aplicação restringia-se às atividades poluidoras de empreendimentos industriais (MOREIRA, 1995).

Essa modalidade da política ambiental só passou a adquirir caráter impositivo, no Brasil, a partir da Lei federal de Zoneamento Industrial de Áreas Críticas de Poluição – Lei nº 6803/80 (BRASIL, 1980). No entanto, ela só estendeu seu controle para além de atividades poluidoras a partir do Decreto nº 88.351 de 1983 que regularizou a Lei 6.938-81 (BRASIL, 1981). Tal Decreto

determina que a toda atividade potencialmente degradadora do meio ambiente deve se submeter ao processo de licenciamento ambiental. A regulamentação final de tal instrumento se deu por meio da Resolução nº 01/86 do CONAMA (BRASIL, 1986), ao atribuir as devidas responsabilidades aos estados (MOREIRA, 1995).

Um dos objetivos principais do LA é o de conciliar interesses conflituosos, tais como questões de emprego, o nível da atividade econômica, e a produção de riquezas, dentre outros, com a garantia de sobrevivência das gerações futuras (FINK et al., 2004).

Em assim sendo, cabe ao processo de licenciamento ambiental estabelecer as condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem cumpridas pelo empreendedor – pessoa física ou jurídica – , que tanto pode ser o setor público, quanto o privado, para instalar, operar, ou ampliar atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, ou ainda, aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Tal proceder, vincula-se às disposições legais e regulamentares, bem como às normas técnicas aplicáveis ao caso.

A licença a ser obtida é una e genérica compreendendo várias fases da atividade. No Brasil há três etapas a serem seguidas nos processos de licenciamento, sendo que cada uma delas corresponde a uma licença específica. São elas: licença prévia – LP – permissão para instalar, seria a fase preliminar do projeto; licença de instalação – LI – início da implantação, verificando-se se está de acordo com a licença anterior, e licença de operação – LO – ela autoriza o funcionamento da atividade, desde que de esteja de acordo com as licenças anteriores (FINK et al., 2004).

Dentre os estudos ambientais que compõem a fase preliminar do pedido de licença, destaca-se o EIA-RIMA, que é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, sendo considerado personagem principal do modelo de prevenção de danos ao meio ambiente. Tal ferramenta deve ser prévia à implantação do empreendimento e ao início da atividade, e instruirá o pedido de licença das atividades que causem significativa degradação ambiental (FINK et al., 2004).

Este é um dos motivos de se encontrar em publicação da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo – CETESB –, dentre outras, recomendações referentes à **necessidade de a sociedade civil se envolver com as questões ambientais, atestando que essas estão diretamente vinculadas à saúde pública**. Nesse sentido, a participação da sociedade é relevante, principalmente porque proporciona ao processo

um equilíbrio entre os interesses *pro societa* e aqueles puramente econômicos.

Desta maneira, é atribuído ao licenciamento ambiental – como instrumento preventivo de gestão da política ambiental – o ofício de garantir a edificação de um desenvolvimento que coexista harmoniosamente com o meio ambiente. Para tanto, **deverá estar alicerçado na participação da sociedade**, buscando, conjuntamente, a eficiência econômica, a equidade social e a qualidade ambiental. O licenciamento, assim entendido, detém a capacidade de atuar como o fomentador de uma interação sincronizada entre o empreendedor, o Estado e a sociedade, garantindo que os objetivos dispostos nas políticas estabelecidas sejam cumpridos. Tal proceder pode contribuir para uma melhor qualidade de vida das gerações que estão por vir (SÃO PAULO, 2007).

### 3 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE EM ALGUNS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL

Visando sumarizar as informações apresentadas acerca dos instrumentos aqui abordados, apresenta-se, na seqüência, um quadro ilustrativo – quadro 1– com tais dados.

Como visto, no quadro ilustrado acima, a participação da sociedade civil em processo decisório dos instrumentos da PNMA abordados acontece por meio de Consultas Públicas, Audiências Públicas, ou Colegiados. Percebe-se, igualmente, quando da descrição de cada instrumento, que a possibilidade de participação prévia, considerada a mais efetiva, só se dá no ZA. Contudo, como este tem sido muito raramente utilizado, pode-se afirmar que no Brasil a participação nos instrumentos da Política Ambiental Nacional, aqui abarcados, só acontece no meio ou em fins do processo.

Outro ponto relevante a ser ressaltado, de acordo com Queiroz (1995), é que as audiências públicas – a forma mais utilizada para a participação da sociedade no país neste setor –, estão sendo subutilizadas, em razão de, em alguns Estados brasileiros, elas não serem uma exigência para todos os EIA/RIMA apresentados. Deste modo, segundo a autora, a sociedade tem sido deixada, quando possível, de lado nas tomadas de decisões concernentes à área ambiental.

Vale, ainda, lembrar que tais audiências públicas possuem um caráter muito mais formal e legal do que prático, em detrimento, portanto, da sua efetividade. Deste modo, tal instrumento está sendo utilizado pelo decisor em razão dos dispositivos legais que assim o determinam, mas não por sua real vontade.

**REVISTA BRASILEIRA DE GESTÃO AMBIENTAL**  
**GVADS – GRUPO VERDE DE AGROECOLOGIA E ABELHAS**

*Artigo Científico*

**QUADRO 1: A Participação da Sociedade Civil em Instrumentos da PNMA**

<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>ZONEAMENTO AMBIENTAL</b>	<b>ESTUDO IMPACTO AMBIENTAL/RELATÓRIO IMPACTO AMBIENTAL</b>	<b>LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>
<b>TIPO DE PARTICIPAÇÃO NO INSTRUMENTO</b>	AUDIÊNCIA PÚBLICA CONSULTA PÚBLICA	AUDIÊNCIA PÚBLICA CONSULTA PÚBLICA	AUDIÊNCIA PÚBLICA CONSULTA PÚBLICA COLEGIADO
<b>FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO INSTRUMENTO</b>	PROCESSO POLÍTICO/ADMINISTRATIVO	PROCESSO POLÍTICO/ADMINISTRATIVO	PROCESSO POLÍTICO/ADMINISTRATIVO
<b>MOMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIVIL NO INSTRUMENTO</b>	PRÉVIA	MEIO	MEIO FIM
<b>PODER DECISÓRIO QUE O INSTRUMENTO OUTORGA</b>	CONSULTIVO	CONSULTIVO	{ CONSULTIVO CONSULTIVO OU DELIBERATIVO MISTO
<b>CARÁTER DO INSTRUMENTO</b>	PREVENTIVO	PREVENTIVO	PREVENTIVO
<b>CRITÉRIO DE ANÁLISE DO INSTRUMENTO</b>	TÉCNICA/SOCIAL	TÉCNICA/SOCIAL	TÉCNICA/SOCIAL
<b>BASE LEGAL DO INSTRUMENTO</b>	DECRETO Nº 4297/2002 Art. 2º CF/88 Art. Nº 225, III	LEI Nº 6938/81 LEI 10.165/00 RES. CONAMA Nº 01/86 CF/88 Art. Nº 225, IV	LEI Nº 6803/80 LEI Nº 6938/81 LEI 10.165/00 DECRETO Nº 88.351/83 DECRETO Nº 99.274/90 RESOLUÇÃO CONAMA Nº 01/86 (ver alterações: 11/86; 05/87, e 237/97)
<b>PREVISÃO DO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO, SEGUNDO ARSTEIN (1969)</b>	7 PODER DELEGADO	3 PASSIVO	3 PASSIVO 6 ALIANÇA
<b>FINALIDADE DO INSTRUMENTO</b>	APOIO AO PROCESSO DECISÓRIO VISANDO CONCILIAR INTERESSES CONFLITUOSOS	APOIO AO PROCESSO DECISÓRIO VISANDO CONCILIAR INTERESSES CONFLITUOSOS	APOIO AO PROCESSO DECISÓRIO VISANDO CONCILIAR INTERESSES CONFLITUOSOS
<b>ÂMBITO ATUAÇÃO DO INSTRUMENTO</b>	FEDERAL ESTADUAL MUNICIPAL	FEDERAL ESTADUAL MUNICIPAL	FEDERAL ESTADUAL MUNICIPAL
<b>EFICÁCIA DO INSTRUMENTO</b>	INDICATIVA	PRESCRITIVA	PRESCRITIVA
<b>APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO</b>	PRÉ-PLANEJAMENTO PLANEJAMENTO	GESTÃO	CONTROLE



Publicação do IBAMA (BRASIL, 1995), ocorrida oito anos após a efetivação da AIA no Brasil, confirma o atestado acima, ao afirmar que o **EIA/RIMA**, a despeito de estar auxiliando os órgãos ambientais e também servir de instrumento de negociação entre a sociedade civil e os agentes envolvidos nos projetos propostos, **contribuiu pouquíssimo para o aperfeiçoamento da gestão ambiental no seu todo.**

Cabe esclarecer que “[...] não há na Constituição Federal nenhum dispositivo geral que estabeleça o direito de participação da sociedade em decisões políticas de interesse público, e tampouco há uma lei específica sobre direitos fundamentais que o estabeleça.” (VALLE, 2005, p. 3).

Não se pode, contudo, olvidar que o artigo 225 da CF/88 (BRASIL, 1988) determina uma parceria entre o Poder Público e a sociedade quando da defesa do meio ambiente, o que, segundo o citado pesquisador, está sendo interpretado pela doutrina como princípio da cooperação, o qual, por sua vez, levaria à **obrigatoriedade da participação social nos processos decisórios**. O autor salienta, entretanto, que essa é apenas uma interpretação doutrinária, a qual ainda não foi avalizada por decisões judiciais, sendo, por conseguinte, muito mais principiológica do que prática (VALLE, 2005).

Em assim sendo, de acordo com o referendado escritor, existe uma lacuna que deveria ser suprida “[...] na medida em que a ausência dessa **previsão expressa** limita a possibilidade de criar espaços participativos nos processos de tomada de decisão, notadamente naqueles referentes a assuntos macro (grifou-se).” (VALLE, 2005, p.3).

Apesar disso, sabe-se que no quesito informação, a legislação nacional é uma das mais avançadas do mundo, além de ser considerada inédita e representar um avanço na seara do Direito Ambiental, segundo Furriela (2006), por incorporar tal princípio internacional – direito à informação –, acerca da democracia ambiental, no ordenamento jurídico de um país. Pois, é inadmissível se falar em gestão ambiental participativa, sem o acesso a uma informação fidedigna e pertinente e a tempo para que o processo decisório seja efetivo e a democracia para a defesa do meio ambiente se consolide (FURRIELA, 2006; VALLE, 2005).

Dessa forma, a Lei Federal de Informação Ambiental trouxe inovações no campo do acesso ativo à informação. No entanto, segundo Valle (2005), elas só existem no papel, ou seja, não estão sendo divulgadas as listagens com os dados dispostos no artigo 4º, muito menos se consegue cumprir o estabelecido no artigo 8º.

Nesse segmento, cabe citar Barros (2004, p.12) quando afirma que de nada adianta “[...] garantir o acesso a informações ambientais mediante a edição de normas, apenas para dizer que possuímos a melhor legislação nesse aspecto.” O que se faz essencial, assim, é que elas sejam efetivamente aplicadas, estando, por conseguinte, o Poder Público preparado para isso. **Conclui-se essa explanação acerca do acesso à informação ambiental**

**ativa e passiva no Brasil entendendo que ela não é nem prévia, nem efetiva.**

Quanto à participação, de acordo com os resultados da pesquisa realizada pela Associação Brasileira para o Desenvolvimento e Lideranças – ABDL<sup>3</sup> – e pelo Instituto Socioambiental – ISA –, denominado “A Iniciativa de Acesso no Brasil”, que teve por base uma metodologia própria aplicada, inclusive, em outros países, pode-se afirmar que também não é satisfatória. Isto por que tanto o marco legal como a prática encontram-se, ainda, em estágio intermediário de qualidade e acessibilidade.

O marco legal, no estudo citado – aonde vários casos foram analisados em âmbito nacional –, se refere à legislação; a qualidade está ligada aos esforços, por parte do Estado, para incorporar a participação da sociedade civil em seus processos de tomada de decisão, e a acessibilidade diz respeito a possibilidades de os afetados ou interessados poderem obter informação acerca de como participar, a respeito do estado de um processo de tomada de decisão, ou sobre o resultado de uma decisão.

A pesquisa aponta como ponto positivo o fato de existir, na atualidade, um processo democrático no país que impede “[...] a proibição da participação e do associativismo ou a existência formal de espaços, onde esta possa ocorrer minimamente.” (ABDL, 2005, p.8)

No entanto, tal fato não quer dizer que a participação esteja ocorrendo satisfatoriamente, pois, [...] nem mesmo o mais elementar, que é a disponibilização de informação relevante e oportuna aos interessados, não tem sido adequada, sendo freqüentemente manipulada pelos responsáveis pelo avanço da política ou do projeto, especialmente nos processos de licenciamento de obras e implementação de políticas ambientais de grande escala. (ABDL, 2005, p.8).

Também se tornou evidente, pela leitura do documento, que inexistente participação prévia, isto por que ela tem ocorrido apenas em etapas avançadas do processo de decisão, “[...] não havendo esforços genuínos do governo ou de setores investidores para envolver a população nos estágios iniciais estratégicos de tomada de decisão [...]” (ABDL, 2005, p.8).

Outrossim, Alonso e Costa (2004) apontam ineficácia na realização de processos participativos nacionais. No estudo realizado por tais autores foi analisado o caso do Rodoanel em São Paulo. De acordo com tais pesquisadores as APubs “[...] foram realizadas

<sup>3</sup> A ABDL é uma organização brasileira que participa de um projeto internacional que visa o aumento da iniciativa de acesso à informação, participação e justiça. Tal projeto é coordenado por uma rede global composta pelo WRI – World Resources Institute (Estados Unidos), o Environmental Management and Law Association, (Hungria), Corporación Participa (Chile), Advocates Coalition for Development and Environmental (Uganda), e o Thailand Environment Institute (Tailândia).

em lugares que ficavam muito distante de onde morava a população diretamente atingida pelas obras. [...]” (ALONSO; COSTA, 2004, p.11). Além disso, elas não privilegiaram quatro municípios, que ficaram assim sem nenhuma audiência pública.

Como se isso não bastasse, prosseguem os autores asseverando que as convocações para as audiências não seguiu o preceituado na lei, qual seja, publicação em jornais populares, sendo encontrada apenas no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Outro problema foi o horário de realização – 19:00 às 24:00 h – o que também tornou difícil a participação dos grupos sociais atingidos. Estas, além de outras elencadas pelos autores, são algumas das razões pelas quais a participação não foi efetiva, pois não preencheram suas exigências de publicidade e acessibilidade, no caso estudado.

Outro estudo a ser citado é o do órgão estadual responsável pelo processo de licenciamento de em Minas Gerais, que é o Conselho de Política Ambiental – COPAM. Zhouri et al. (2005) ao realizar uma análise dos trabalhos desenvolvidos por tal órgão concluíram que o mesmo, apesar de aparentar ser um espaço democrático e participativo, possui uma estrutura hierarquizada e oligárquica, “[...] pelo qual se dá a perpetuação de uma visão dominante acerca dos recursos naturais. Esse livre e vicioso trânsito revela [...] um processo estrutural perverso.” (ZHOURI et al., 2005 p.96).

Prosseguem os autores asseverando que uma prática recorrente no COPAM é a aprovação de projetos com recomendação de indeferimento, dado por órgão técnico-especializado, devido à inviabilidade socioambiental ou então pelo não cumprimento, por parte do empreendedor, de condicionantes indispensáveis à liberação do licenciamento. Zhouri et al. (2005) citam inúmeros casos em que as licenças foram assim concedidas sem nenhuma justificativa para tal posicionamento.

Percebe-se, por conseguinte, que a participação pode ser maculada por uma minoria que utilizando a estratégia do discurso democrático como um avanço, ao levantar a bandeira da representatividade e da paridade, na verdade o faz para elidir “[...] as tensões que perfazem os processos políticos em curso na nossa sociedade.” (ZHOURI et al., 2005, p.97).

Em assim sendo, [...] leis e normas são freqüentemente reinterpretadas ou “adequadas” de forma a não impossibilitar projetos econômicos particulares que, via de regra, são anunciados como de interesse público. Ou seja, a legislação tem sido reinterpretada casuisticamente, em especial quando entendida como obstáculo ou quando se apresenta contrária ao modelo desenvolvimentista e aos interesses vorazes do mercado. (ZHOURI et al., 2005, p.99).

Observa-se pelas experiências participativas usadas como exemplo que a realização de audiências públicas ou qualquer outro mecanismo tem o objetivo de referendar decisões previamente estabelecidas, bem como de configurar-se como instrumento de cumprimento de

normas legais, e não de ouvir, realmente, os atores sociais envolvidos. Deste modo, da mesma forma que no acesso à informação ambiental, verifica-se, como já citado supra, **que o acesso à participação nos processos decisórios dos instrumentos da política ambiental não é nem prévio, nem efetivo.**

Em relação ao acesso à justiça, segundo a ABDL, no Brasil há um bom amparo legal em relação à defesa judicial e ao dano ambiental, mas no caso da participação deixa a desejar, visto que é um campo totalmente dependente de interpretações e adaptações de instrumentos legais diferenciados. Salienta, assim, a inexistência de um instrumento legal específico para a defesa do cidadão que se sentir lesado em seu direito de participação (ABDL, 2005).

Em sendo assim, face aos nefastos resultados apresentados quanto à participação da sociedade civil em processo decisório de instrumentos da PNMA no Brasil, há que se qualificá-la negativamente em razão, prioritariamente: pelo fato dela não estar sendo incentivada; por haver ausência de meios legais para lhe dar suporte; por haver carência de informação; pelo fato da população ser apenas ouvida, não sendo dado crédito, por conseguinte, aos seus interesses; pelo fato de que, quando da sua ocorrência, pois há casos em que ela é excluída –em sua maioria –, isso acontece apenas no meio do processo decisório; e, em tempo, há que se ressaltar, tendo por parâmetro a **escada de participação de Arnstein (1969) – que classifica a participação entre os graus 1 e 8 –**, que o nível de participação no Brasil se enquadra, de forma geral, nos níveis mais baixos, ou seja, situa-se entre os graus **1 e 3**, sendo capaz, em algumas raras situações, de chegar a 5. Verifica-se, portanto, que este importante princípio constitucional está sendo sub aplicado no Brasil. Estes, frisem-se, são alguns dos meandros presentes no momento transicional atual que, aliados a muitos outros, têm contribuído para que a participação da sociedade civil não se tenha concretizado efetivamente no país, ainda, a despeito da relevância do tema.

## CONCLUSÃO

Como descrito no transcorrer deste artigo, o sistema de desenvolvimento adotado pela sociedade hodierna encontra-se, ainda hoje, fundamentado em uma lógica política, econômica e cultural que privilegia o acúmulo de riquezas econômicas sem considerar, adequadamente, os fatores sociais e ambientais. Este proceder tem influído e levado os seres humanos a consumir muito além da capacidade de suporte da biosfera. Isto, via de regra, tem provocado a sobrecarga de poluentes no meio ambiente implicando, não infreqüentemente, em depleção irreversível das reservas naturais, gerando, desta forma, impactos ambientais de elevada monta.

Esta é uma das razões, se não a fundamental, de se aprimorarem os instrumentos, as técnicas, e os

processos comunicativos de forma a incentivar a ampla e irrestrita participação da sociedade civil em processos de tomada de decisão ambiental, uma vez que sem a mesma, tais procedimentos estarão atendendo, tão somente, aos interesses do capital e do desenvolvimento de grupos que o detém. Além disso, em razão de tais processos decisórios encontrarem-se centrados nas mãos do Poder Executivo, em todos os seus níveis, podem acabar gerando imobilidade, impotência e um campo fértil para o tráfico de influências.

Frise-se, ademais, que já se passaram vinte e três anos da promulgação da Constituição Federal, e trinta da lei da política ambiental nacional, e, até o momento, tal forma de manifestação cidadã, prevista na legislação, é continuamente obstaculizada, sonogada, mantendo, ainda, um caráter de cunho, eminentemente, retórico na práxis do poder público.

Este, portanto, é o grande desafio que se apresenta à civilização atual. Vale dizer que romper tais barreiras em prol desta nova ideologia é a pedra basilar deste novo milênio. Neste sentido, a alternativa da participação deve ser vista pela ótica dos níveis de concessão dos espaços de poder. Isto se deve ao fato de que os processos participativos quando assim aplicados, embora possam apresentar algumas dificuldades na sua efetiva implementação, contribuem para uma melhor análise dos problemas, uma maior legitimidade e representatividade, bem como, sua conseqüente lógica, que se traduz na intensificação da responsabilidade da sociedade civil perante o meio ao qual pertence.

A defesa da participação, nesta perspectiva, não diz respeito apenas a um princípio democrático, mas, essencialmente, a uma parte indispensável na construção de um novo processo de gestão dos recursos públicos. A participação, assim entendida, vai além de um complemento protetor para os arranjos institucionais, isto porque ela proporciona um efeito psicológico positivo sobre aqueles que fazem parte de um processo decisório coletivo, garantindo, por conseguinte, um fluxo interacional ininterrupto entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que se encontram dentro delas.

Vale relembrar que tal forma de intervenção social permitirá aos partícipes se perceberem e atuarem como representantes da coletividade que, ao compartilharem uma determinada situação, têm a oportunidade de se sentirem como sujeitos integrantes de um mesmo processo, com interesses, expectativas e demandas comuns, detendo, igualmente, a autonomia necessária para transformá-los em ação coletiva, frente a outros atores sociais e políticos.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. (2004). **Dinâmica da participação em questões ambientais:** uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do rodanel. In: COELHO, Vera Schattan P.;

NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação:** teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed.34. p.290-312.

ARNSTEIN, Sherry R. (1969). A Ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Cambridge, v.35, n.4, p.216-224, July.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS, INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL. (2005). **Projeto Iniciativa de Acesso no Brasil.** São Paulo: ABDL/ISA.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. (2004). **A Nova Lei do Direito à Informação Ambiental.** In: REVISTA Sociedade Paranaense de Ensino e Informática. 5(1). p.7-13. Curitiba: SPEI.

BATISTELA, Tatiana S. **O Zoneamento Ambiental e o Desafio da Construção da Gestão Ambiental Urbana.** (2007). Dissertação (Mestrado). Brasília: UNB.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. (1994). **O que é Participação.** 8º ed. São Paulo: Brasiliense.

BRASIL. (1980). **Diretrizes Básicas do Zoneamento Industrial.** Lei 6.803, de 02 de julho de 1980. Brasília.

BRASIL. (1981). **Política Nacional do Meio Ambiente.** Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília.

BRASIL. (1986). **Relatório de Impacto Ambiental.** Resolução 001, de 23 de janeiro de 1986. Brasília: Conselho Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. (1995). Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis. **Avaliação de impacto ambiental:** agentes sociais, procedimentos e ferramentas. Brasília: IBAMA.

BRASIL. (2002). **Zoneamento Ecológico Econômico.** Decreto 4.297, de 10 de julho de 2002. Brasília.

CORAZZA, Rosana Icassati. (2000). **Do Debate científico à política pública:** polarização das discussões acadêmicas entre biólogos nos anos 70 e instrumentalização econômica das políticas ambientais. Revista de Ciência e Tecnologia, Piracicaba, v.8, n.16, p.107-118, dez.

DOELLE, Meinhard; SINCLAIR, A. John. (2006). **Time for a new approach to public participation in EA:** promoting cooperation and consensus for sustainability.

Environmental Impact Assessment Review, New York, v.26, n.2, p.185-205, Mar.

FLORIANO, Eduardo Pagel. (2004). **Políticas de gestão ambiental**. Santa Rosa: ANORGS. (Caderno Didático, 7).

FINK, Daniel Roberto et al. (2004). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense.

FURRIELA, Rachel Biderman (2006). **A Lei Brasileira sobre Acesso à Informação Ambiental como Ferramenta para a Gestão Democrática do Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.lead.org/filemanager/download/422/Artigo\\_Lei\\_Info\\_Ambiental.pdf](http://www.lead.org/filemanager/download/422/Artigo_Lei_Info_Ambiental.pdf)> Acesso em: 20 Ago. 2006.

JAMES, Rosemary F.; BLAMEY, Russel K. (1999). **Public participation in environmental decision-making – rhetoric to reality?**. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON SOCIETY AND RESOURCE MANAGEMENT, 1999, Brisbane. **Proceedings...** Austrália. p.1-25

LANNA, Antonio Eduardo. (2007). **A Gestão dos recursos hídricos no contexto das políticas ambientais: a inserção da gestão das águas na gestão ambiental**. Disponível em: <<http://www.uff.br/cienciaambiental/biblioteca/rhidricos/parte2.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2007

MACHADO, Paulo Leme Affonso. (2001). **Direito ambiental brasileiro**. 9.ed. São Paulo: Malheiros.

MOREIRA, Iara Dias Verocai. (1995). **Avaliação de impactos no Brasil: antecedentes, situação atual e perspectivas futuras**. In: MANUAL de Avaliação de Impactos Ambientais. 2.ed. Curitiba: SUREHMA/GTZ. p.0331 – 1 – 4.

OLIVEIRA, Isabel S. D. de. (2004). **A Contribuição do Zoneamento Ecológico Econômico na Avaliação de Impacto Ambiental: bases e propostas metodológicas**. Dissertação (mestrado). São Carlos: USP, 2004.

QUEIROZ, Sandra Mara Pereira de. (1995). **Objetivos e componentes dos procedimentos para a avaliação de impacto ambiental**. In: MANUAL de Avaliação de Impactos Ambientais. 2.ed. Curitiba: SUREHMA/GTZ.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. (2006). **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (2007). **Licenciamento ambiental**. São Paulo: Secretaria do Estado do Meio Ambiente.

SILVA, Gustavo Tavares da. (2004). **Participação cidadã nas políticas públicas**. In: PARTICIPAÇÃO cidadã: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão. p.61-85.

SOUZA, Marcelo Pereira de. (2000). **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática**. São Carlos: Riani Costa.

SOUZA, Marcelo Pereira de, et al. (2005). **A necessidade de incorporação do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e gestão territorial urbana**. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT, 2005, Brasília. **Proceedings...** Brasília: Universidade Católica de Brasília. p.1-22.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSIONS FOR EUROPE (2004). **Guidance on public participation**. In: Convention on environmental impact assessment (EIA) in a transboundary context, 2004, Cavtat. **Proceedings...** Geneva: UNECE. p.1-16

VALLE, Raul Silva Telles. (2005). **Direito à Informação: marco legal**. São Paulo: ABDL/ISA.

VEGA, Raúl Pacheco; LÓPEZ, Obdulia. (2001). **Dos Modalidades de participación ciudadana en política ambiental**. Revista Sociedad y Territorio, Chile, v.3, n.9, p.25-62.

ZHAVORONKOVA, Natália G. (1997). **Public participation in the process of environmental decision-making: designing, implementing and enforcing environmental standards**. Russia: Saladin & Pikul.

ZHOURI, André; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. (Org.). (2005). **A Insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica

Recebido em 17/10/2011

Aceitado em 12/03/2012