

A COMPOSIÇÃO E OS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

*Amanda dos Santos Sousa-Camilo¹
Paulo Santos de Almeida²*

RESUMO

A governança ambiental ainda encontra dificuldade em alcançar os objetivos a que se propõe. Dentre os principais obstáculos, destaca-se a desigual distribuição de poder entre os atores envolvidos. O licenciamento ambiental, principal procedimento regulador do uso dos recursos ambientais, por exemplo, ainda que composto por diversos espaços participativos, não é considerado como legitimamente democrático, e por isso é constantemente alvo de críticas. Com o objetivo de identificar quais mecanismos compõem a sua governança e em que grau podem ser considerados de fato participativos, este capítulo analisou a composição do licenciamento ambiental realizado no estado de São Paulo entre 2014 e 2017 e categorizou o grau de participação de acordo com a tipologia desenvolvida por Arnstein, denominada de Escada de Participação Cidadã. Como metodologia foi adotada a análise documental dos instrumentos jurídicos e dos processos executados no período. Os resultados revelam que o licenciamento

¹ Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade (EACH-USP). Contato: assousa@usp.br.

² Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade (EACH-USP). Contato: psalmeida@usp.br.

ambiental é composto por mecanismos que possuem os três graus de participação (não participação, concessão mínima de poder e poder cidadão), sendo que os que possuem maior poder compartilhado não envolvem a participação popular e são subutilizados pelos atores que a representam. Conclui-se que o exercício da governança ambiental analisada ainda não legitima a participação popular, de forma individualizada, no processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: governança ambiental, avaliação de impacto ambiental, escada da participação, participação cidadã

Abstract

Environmental governance it still finds difficulty to achieve its intended objectives. Among the main obstacles stands out the unequal distribution of power among the involved actors. Environmental licensing, the main regulatory procedure for the use of environmental resources, for example, even though it is composed of several participatory spaces, is not considered as a legitimately democratic process, and therefore is constantly criticized. In order to identify which mechanisms exist its governance and to what degree they can be considered participatory, this article analyzed the composition of environmental licensing carried out in the state of São Paulo, between 2014 and 2017, and categorized the degree of participation according to the typology developed by Arnstein, named Ladder of Citizen Participation. As methodology was adopted the documentary analysis of the legal instruments and the processes executed in the selected period. The results show that environmental licensing is made up of mechanisms that have the three degrees of participation (non-participation, minimum power's grant, and citizen power), and those with greater shared power do not involve popular participation and are underutilized by the actors who represent it. Thus is concluded that the exercise of environmental governance analyzed does not yet legitimize popular participation, individually, in the decision-making process.

Keywords: environmental governance, environmental impact assessment, Ladder of Citizen Participation, citizen participation

16.1 INTRODUÇÃO

A complexidade dos problemas ambientais exige o envolvimento de diferentes percepções nas discussões para a tomada de decisão sobre o uso dos re-

ursos naturais. O desafio da gestão desses recursos demanda a competência de negociar e sustentar relações entre diferentes setores e níveis da sociedade. Nesse sentido, a governança ambiental ganha destaque ao possibilitar que múltiplos atores sejam incluídos nas discussões sobre o uso e planejamento dos recursos naturais (EMPINOTTI et al., 2016). No Brasil, o principal procedimento administrativo que regulamenta o uso do meio ambiente para fins econômicos é o licenciamento ambiental (COSTA et al., 2009). Sua governança é considerada participativa por conta dos diversos atores que a compõem.

A legislação prevê a consulta a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Cultural Palmares (FCP), órgãos responsáveis pelos Parques e Unidades de Conservação, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e Ministério da Saúde (BRASIL, 2015). Ademais, a população potencialmente impactada também pode participar da tomada de decisão na audiência pública (CONAMA, 1987). Nos níveis estadual e municipal, os conselhos de meio ambiente podem deferir ou indeferir o parecer técnico emitido pelos órgãos licenciadores, de acordo com suas respectivas legislações.

No entanto, mesmo que composto por diversos espaços participativos, o licenciamento ambiental tem a sua governança questionada por pesquisadores e pelas populações atingidas. De forma geral, os críticos consideram que os espaços, na prática, se revelam apenas como procedimentos burocráticos. Dessa maneira, eles conferem ao processo um caráter democrático, quando na realidade não oportunizam, de forma igualitária, a participação de todos os atores envolvidos (DIEGUES, 1998; ALONSO; COSTA, 2004; BARAÚNA; MARIN, 2011; ZHOURI, 2008, DUARTE et al. 2016).

Duarte et al. (2016) constataram que as pesquisas em torno da participação social no licenciamento ambiental concentram críticas nas deficiências do modelo atual de governança, no qual, mesmo havendo espaços obrigatórios para participação, esta implica muitas vezes em violações de direitos humanos e problemas para a sua eficácia. A efetividade dos modelos participativos vem sendo interrogada em todas as áreas (SOUSA-CAMILO; ALMEIDA, 2019). Na ciência política, por exemplo, após a euforia dos anos 1990, que marcou a abertura de espaços participativos em todo o mundo, a própria teoria apresentou sinais de declínio. Segundo Mansbridge (1999), o próprio desaparecimento de práticas participativas e a dificuldade em comprovar o seu papel educativo contribuíram para o seu enfraquecimento.

Quintão (2014) ressalta que, ao concentrarem as análises no aumento quantitativo da participação nos mecanismos de incidência direta, os gestores

e teóricos simpatizantes da prática ignoraram a construção do processo de preferências e sua relação, nem sempre simétrica, no bojo do campo político. A discussão, desde então, deixou de ser sobre a abertura de espaços participativos e cedeu lugar para a qualidade e efetividade dessa participação. Como incluir as diversas vozes em um espaço participativo, de forma que as decisões tomadas reflitam a visão da maior parte da sociedade ou, pelo menos, dos atores diretamente impactados com as decisões?

Para os teóricos deliberativos, uma forma de alcançar essa multiplicidade de ideias se daria por meio do consenso entre os diferentes atores, o que romperia com a decisão do representante em nome da maioria. Para que isso fosse possível, Habermas, teórico seminal da democracia deliberativa, pressupõe a existência de espaços participativos equitativos, nos quais é realizada a troca argumentativa racional entre os atores até alcançar o consenso (FARIA, 2017). Nesse sentido, a participação implica na redistribuição de poder entre os que participam da tomada de decisão. Isso porque, apesar de o simples envolvimento de atores não ser encarado como garantia de que as discussões se realizarão de forma simétrica, ele possibilita àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos e, ao final, beneficiar apenas alguns grupos. Tal estratégia torna a participação vazia e mantém o *status quo* (AIRSTEIN, 1969).

No que concerne à participação dos múltiplos atores na avaliação de impacto ambiental (AIA), instrumento que compõe o licenciamento ambiental brasileiro, O’Faircheallaigh (2010) e Glucker et al. (2013) apontam a necessidade de mais estudos que avaliem a relação entre os diferentes tipos de participação e suas consequências no processo decisório. Dessa forma, esta pesquisa tem o objetivo de identificar quais os mecanismos participativos existentes no licenciamento ambiental realizado no estado de São Paulo, e em que grau podem ser considerados, de fato, participativos.

A seguir, tem-se a oportunidade de se apresentar as relações entre a composição da governança e do licenciamento ambiental no estado de São Paulo, considerando-se o discurso e a prática da participação social com a discussão de possibilidades de efetividade.

16.1.2 A composição da governança ambiental do licenciamento ambiental do estado de São Paulo

O agravamento dos problemas ambientais, conjugado aos desafios econômicos e sociais da atualidade, tornou a governança ambiental assunto central nos países. Nesse sentido, o Estado passou a ser visto como um direcionador

estratégico, responsável por induzir e orientar as capacidades dos demais atores da sociedade na direção desejada (MOURA; BEZERRA, 2016). Dessa forma, o modelo descentralizado de governança ambiental, com foco na inclusão de múltiplos atores, recebeu destaque nas discussões sobre as questões ambientais, especialmente ao incluir vozes comunitárias e locais no debate. Adota-se, neste capítulo, o conceito de governança ambiental descentralizada reproduzido a seguir:

O sistema inter-relacionado e cada vez mais integrado de regras formais e informais, sistemas de elaboração de regras e redes de atores em todos os níveis da sociedade humana (do local ao global) que são criados para orientar as sociedades na prevenção, mitigação e adaptação ao global e a cadeia ambiental local e, em particular, a transformação do sistema terrestre, dentro do contexto normativo do desenvolvimento sustentável. (BIERMANN et al., 2009, p. 3)

A partir desse conceito, assume-se que a governança ambiental tem por finalidade agregar as múltiplas formas de participação em torno dos assuntos ambientais, com o propósito de atingir o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, é importante analisar como os Estados estão inserindo em sua gestão a governança ambiental, de forma que seja possível materializá-la na realidade.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) do Brasil estabeleceu a importância e a necessidade do licenciamento ambiental como instrumento essencial à deliberação sobre a atividade capaz de causar degradação ambiental. Essa política instrumentalizou-se por meio de Estudo De Impacto Ambiental e respectivo Relatório De Impacto Ambiental (EIA/RIMA), como se depreende do art. 10º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981).

No estado de São Paulo, no entanto, o licenciamento ambiental para as atividades passíveis de causar a poluição ambiental já era obrigatório antes mesmo de a PNMA estabelecê-lo em nível nacional, conforme a Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976. Atualmente, as principais normas que regulamentam o processo no estado são a Resolução da Secretaria do Meio Ambiente (SMA) nº 49, de 28 de setembro 2014, e a Decisão de Diretoria nº 153, de 28 de maio de 2014, que estabelecem os procedimentos gerais referentes à realização do licenciamento ambiental paulista.

Em seu bojo, o instrumento apresenta algumas alternativas para a inclusão de atores multiníveis integrados ao sistema. Logo no início do processo, quando o empreendedor apresenta o Plano de Trabalho na Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), a agência ambiental pode solicitar manifestações

dos órgãos intervenientes (CETESB, 2014) e dos administradores das Unidades de Conservação (UC) (SÃO PAULO, 2012). A sociedade também é convidada a manifestar-se por escrito, a partir da publicação feita em Diário Oficial do estado de São Paulo (DOSP) e em jornais de grande circulação. Todas as contribuições são consolidadas no Termo de Referência (TR), base para a elaboração do EIA/RIMA (CETESB, 2014).

A população residente na área de influência do empreendimento ainda pode participar na fase de elaboração dos estudos ambientais, quando solicitado no TR emitido pela CETESB. De acordo com o manual elaborado pela agência ambiental, o envolvimento da comunidade tem por objetivo:

apontar as principais reivindicações e/ou preocupações com o empreendimento; caracterizar a percepção dos moradores em relação à região onde vivem e suas expectativas em relação à implantação do empreendimento; identificar possíveis conflitos de interesse na Área Diretamente Afetada (ADA) e Área de Influência Direta (AID) e realizar levantamento das reclamações da população do entorno. (CETESB, 2014, p. 136)

Em situações em que o empreendimento possa afetar as UC, a administração da unidade participa, emitindo parecer técnico sobre o EIA/RIMA (SÃO PAULO, 2012). Já nos casos em que o empreendimento possa gerar impacto significativo no regime hídrico, o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) responsável também deve se manifestar-se de forma técnica referente à viabilidade ambiental do empreendimento (SÃO PAULO, 2008). Outros órgãos intervenientes do poder público podem ser convocados a dar seu parecer ou autorização, de acordo com a solicitação da CETESB. O licenciamento estadual de São Paulo segue ainda a Portaria Interministerial nº 60/2015, que torna obrigatória a solicitação de manifestação para a FUNAI, para a FCP, para o IPHAN e para o Ministério da Saúde sempre que o empreendimento em análise intervir em áreas sob influências desses órgãos.

Um dos instrumentos de maior visibilidade pública é a audiência pública, estabelecida pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 009, de 3 de dezembro de 1987. Nesse documento, a audiência pública é definida como um instrumento destinado aos interessados em dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões a respeito do conteúdo do EIA/RIMA, sempre sob a tutela do órgão licenciador e por formalidade complexa e restritiva quanto à autonomia da participação social. Sua execução, no entanto, depende da solicitação do órgão licenciador, do Ministério Público, de Organização Social ou do pedido de 50 (cinquenta) mais 1 (um) cidadãos (CONAMA, 1987).

No estado de São Paulo, contudo, a norma para a realização de audiências segue uma normativa mais restritiva: nos casos em que são exigidos EIA/RIMA para o licenciamento, sua realização é obrigatória. É mantido o direito dos demais interessados de solicitarem a sua execução, sem prejuízo. Durante a audiência, os presentes também podem protocolar documentos na Mesa do Presidente e, posteriormente, pelo período de cinco dias, na sede da CETESB. No final do processo, após a elaboração do Parecer Técnico pela CETESB, o Conselho Estadual de Meio Ambiente do estado de São Paulo (CONSEMA) pode avocar para si a apreciação do EIA/RIMA, por determinação do Secretário do Meio Ambiente ou por decisão da Plenária, mediante requerimento de um quarto de seus membros (CONSEMA, 2011). Nesses casos, é o CONSEMA que defere ou não o parecer técnico e libera a emissão da licença.

Vale aqui destacar ainda a Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que trata do acesso à informação ambiental e estabelece aos órgãos e entidades da administração pública (direta, indireta e fundacional), integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), a obrigação de permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos (compreendidos aqui os procedimentos de licenciamento ambiental) e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda. Isso deve ocorrer em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente no que concerne às informações relativas à qualidade do meio ambiente, políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental para qualquer indivíduo (BRASIL, 2003).

Esse entendimento teleológico foi inspirado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em seu Princípio 10 declara que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados” e que é papel do Estado facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos (ONU, 1992, p. 12-13). Nessa mesma lógica, em setembro de 2018, o Brasil ratificou o Acordo de Escazú, conhecido como Acordo do Princípio 10, que trata do acesso à informação, participação pública e justiça em assuntos ambientais na região da América Latina e reforça a lógica participativa iniciada na Constituição Federal de 1988.

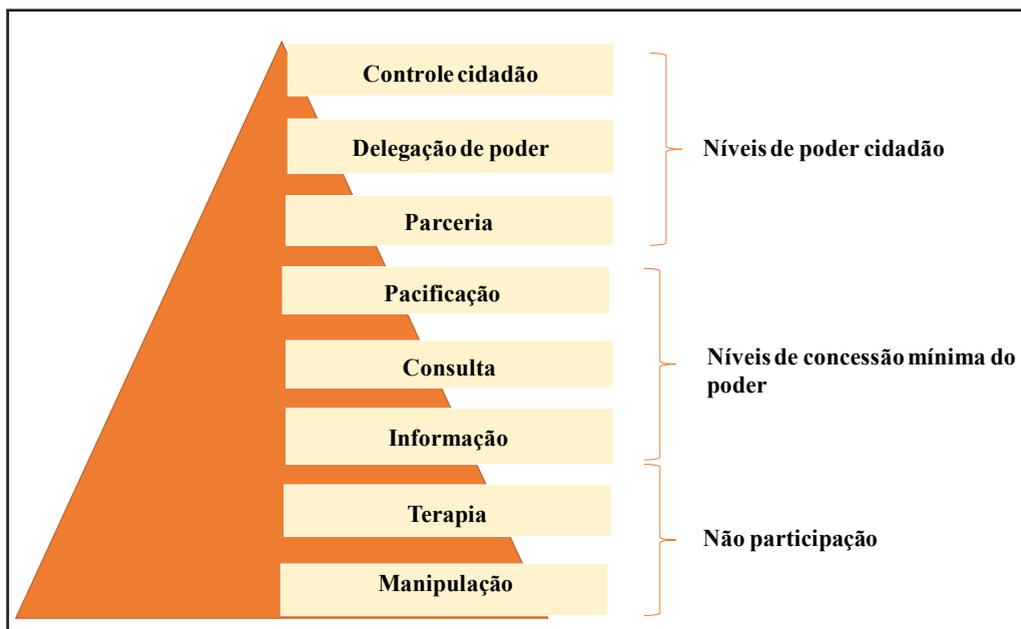
Todos esses espaços participativos que constituem a governança ambiental do licenciamento ambiental são amparados por legislações federais e estaduais, o que torna a sua aplicabilidade obrigatória. No entanto, ainda que a legislação venha sendo aplicada, a tomada de decisão sobre a implantação de empreendimentos que acarretam em impacto ambiental é constantemente alvo de críticas,

e o não envolvimento da sociedade é a principal reivindicação social e dos pesquisadores da área (DIEGUES, 1998; ALONSO; COSTA, 2004; BARAÚNA; MARIN, 2011; ZHOURI, 2008, DUARTE et al., 2016).

16.2 ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA: AS DIFERENTES FACES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social, segundo Arnstein (1969), é uma forma de dar poder aos excluídos dos processos político e econômico, integrando-os ao processo de decisão. Essa participação, segundo a autora, geralmente acontece em três níveis: não participação, concessão mínima de poder e poder cidadão. Para cada grau de participação a autora aponta alguns exemplos, os quais ela categorizou como degraus de participação. Conforme se evolui nos tipos de participação é possível alcançar maior poder cidadão. O topo é o auge de participação, denominada como poder cidadão. O modelo da escada da participação é apresentado na Figura 16.1.

Figura 16.1 – Escada da Participação Cidadã, modelo da Arnstein (1969).



Fonte: adaptada de Arnstein (1969, p. 217).

Observa-se que os dois primeiros degraus (manipulação e terapia) são espaços onde recai ao poder público a condução de todo o processo. Essa é a categoria que mais merece atenção, pois nela os envolvidos, além de não participarem do planejamento ou tomada de decisão, ainda são manipulados ou ludibriados. Nas palavras de Arnstein (1969), nesse nível o tomador de decisão tem o objetivo de educar ou curar os envolvidos, e não de os envolver efetivamente no processo participativo. Como manipulação a autora considera, por exemplo, os subcomitês consultivos para grupos minoritários, que em teoria deveriam proteger os direitos da população negra, mas que, na prática, funcionam basicamente como reuniões técnicas educativas, nas quais os técnicos persuadiam e aconselhavam os cidadãos, e não o contrário.

Nos degraus denominados informação, consulta e pacificação, os atores sociais não participam da tomada de decisão, mas podem ouvir e são ouvidos. Nesse ponto, não há nenhuma garantia de que o *status quo* será alterado. É, portanto, um nível onde ocorre uma participação demagógica. Cabe ressaltar que o degrau de pacificação, se bem executado, tem o potencial de aconselhar o tomador de decisão, aproximando-se dos dois últimos degraus. Os principais instrumentos dessa comunicação de mão única servem apenas para divulgar as informações, geralmente de maneira superficial, desencorajando perguntas ou dando respostas evasivas.

Já nos três últimos degraus, parceria, delegação de poder e controle cidadão, considerados como participação máxima, o objetivo é que todos os atores tomem a decisão juntos. Como exemplo de parceria, Arnstein (1969) fala dos espaços em que existe efetivamente uma redistribuição de poder por meio da negociação entre os atores. Ambos os lados concordam em compartilhar o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão por meio de estruturas como conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos. Após a definição de regras básicas, elas não podem mais ser modificadas unilateralmente.

Apesar do contexto particular dos exemplos utilizados, Arnstein (1969) sugere que o modelo de escada de participação cidadã pode ser ampliado para outras realidades. Em suas palavras:

Os problemas subjacentes são essencialmente os mesmos - 'ninguém' em várias áreas está tentando se tornar 'alguém' com poder suficiente para fazer com que as instituições-alvo respondam às suas opiniões, aspirações e necessidades. (ARNSTEIN, 1969, p. 216)

Como é possível notar, o poder é o centro do argumento de Arnstein sobre a participação social. Para ela, a participação cidadã é um processo que demonstra a maneira como o poder é compartilhado, mas também como os que são marginalizados na sociedade podem se envolver nas decisões que os afetam. É, nesse sentido, um mecanismo que permite à sociedade participar da tomada de decisão sobre assuntos que influenciem a sua qualidade de vida e, conseqüentemente, o território em que vivem. É no âmbito dessa discussão que a governança ambiental do licenciamento ambiental será analisada nas seções seguintes.

16.3 METODOLOGIA

Esta pesquisa é do tipo qualitativa (MINAYO, 2001), pois prioriza os significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. A preocupação da investigação é categorizar os espaços de participação que compõem o licenciamento ambiental de São Paulo sem ter como foco a frequência com que esses instrumentos são utilizados, por exemplo.

O levantamento dos dados foi realizado a partir da análise documental de todo o conteúdo registrado nos volumes dos processos de licenciamento ambiental para a implantação ou ampliação de aterros sanitários no estado de São Paulo após a publicação da Resolução SMA nº 49, de 29 de maio de 2014, que ordena o licenciamento ambiental atualmente. Desde a publicação da referida resolução, foram abertos 25 (vinte e cinco) processos de licenciamento. Desses, 6 (seis) eram relativos à tipologia de parcelamento de solo; 6 (seis) de aterro sanitário; 5 (cinco) de mineração; 2 (dois) de rodovias; 2 (dois) de metropolitanos; 2 (dois) de agroindústria; 1 (um) de UTE/URE; e 1 (um) de linha de transmissão.

Com o objetivo de analisar a tipologia com maior número de processos abertos no período, elegeu-se o aterro sanitário como recorte desta investigação. A análise documental se limitou às informações do processo que antecediam a emissão, indeferimento ou desistência da licença prévia (LP). A relação dos processos analisados no período (por folhas, nos respectivos volumes – quinta coluna) está apresentada no Quadro 16.1. A numeração sequencial apresentada na primeira coluna será adotada na apresentação dos resultados.

Quadro 16.1 – Relação de processos de aterros sanitário abertos entre os anos de 2014 e 2017 no estado de São Paulo

Nº	Processo		Empreendedor	Município	Documentos analisados
	ANO	Nº			
01	2014	53	TCL - Tecnologia e Construções Ltda	Adamantina	2.117
02	2014	205	TCL - Tecnologia e Construções Ltda	Casa Branca	1.766
03	2014	262	REVITA Engenharia S/A	Marília	1.420
04	2014	342	GEO Vision Soluções Ambientais Ltda	Presidente Prudente	3.068
05	2016	32	Essencis Soluções Ambientais S/A	Caieiras	2.532
06	2016	77	Prefeitura Municipal de Guarulhos	Guarulhos	1.656

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os mecanismos participativos, depois de identificados, foram avaliados de acordo com a Escada de Participação Cidadã, desenvolvida por Arnstein (1969), que distribui em oito degraus os tipos de participação comumente utilizadas nas políticas públicas e relaciona em três graus ou níveis de participação, conforme Quadro 16.2.

Quadro 16.2 – Descrição das categorias de participação social que compõem a Escada de Participação de Arnstein (1969)

Degraus	Descrição	Grau de participação
8 – Controle cidadão	Cidadão detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão ou mesmo o completo poder gerencial.	Poder cidadão
7 – Delegação de poder		
6 – Parceria	Os cidadãos podem participar negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.	
5 – Pacificação	Permite aos cidadãos aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final.	Concessão mínima de poder
4 – Consulta	Os cidadãos não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder.	
3 – Informação	Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há “músculos”, ou seja, não há garantia de mudança do <i>status quo</i> .	
2 – Terapia	Seu objetivo real não é permitir à população participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.	Não participação
1 – Manipulação		Não participação

Fonte: adaptado de Arnstein (1969, p. 217).

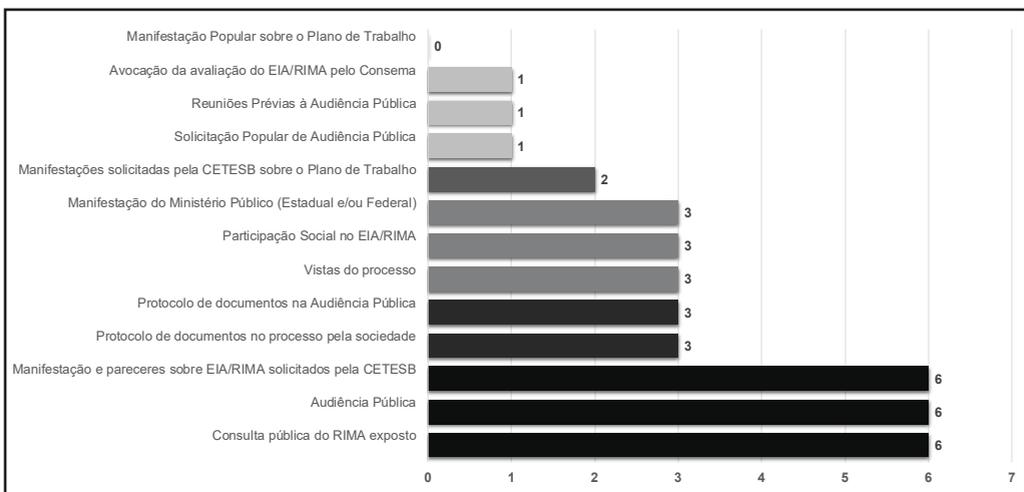
O que determinou a categorização dos mecanismos foi a forma com que a CETESB empregou a participação dos diferentes atores em cada um dos espaços identificados, tanto durante o processo de análise dos estudos como na elaboração do parecer técnico.

16.4 OS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESPAÇOS QUE COMPÕEM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

16.4.1 Caracterização dos espaços: a governança ambiental na prática

A totalidade de processos analisados congregam, na prática, todos os mecanismos participativos dispostos em legislação própria do licenciamento ambiental, assim como as legislações associadas ao acesso à informação ambiental, apresentadas anteriormente. A análise documental possibilitou identificar a existência de 13 (treze) espaços de participação disponibilizados, nem sempre utilizados pelos atores (pessoas ou grupos), como se pode constatar pela baixa frequência de aproveitamento retratada na Figura 16.2.

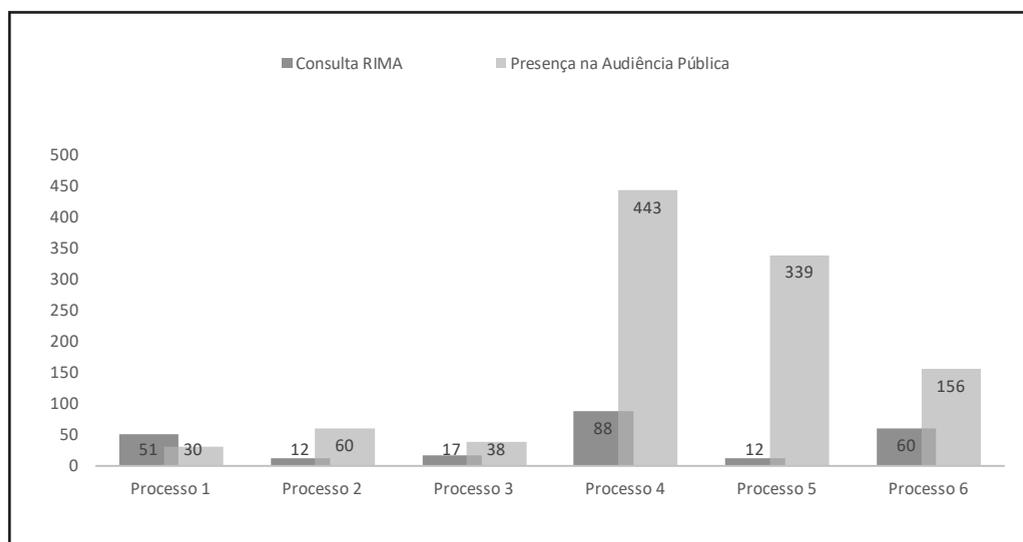
Figura 16.2 – Espaços de participação e frequência de aproveitamento no licenciamento ambiental de aterros sanitários, estado de São Paulo (2014-2017).



Em todos os processos, o uso dos mecanismos de consulta pública do RIMA, da audiência pública e dos espaços para manifestação sobre o EIA/RIMA (quando solicitados pela CETESB) foram os mecanismos que, para além de disponibilizados, na prática envolveram os atores de interesse.

A consulta ao RIMA é um importante elemento de informação, pois é a partir desse documento que a sociedade obtém dados sobre o empreendimento, que poderão ser esclarecidos na audiência pública que o precede. No contexto geral, constatou-se que as audiências atraem maior número de pessoas que a consulta ao RIMA, sendo que os mecanismos são divulgados de forma agregada em DOSP, jornal de grande circulação, jornal local e rádio. A única exceção foi o Processo 1, em que o número de consultas ao RIMA superou o total de presentes na audiência pública, como pode ser observado na Figura 16.3.

Figura 16.3 – Relação de acesso ao RIMA e presentes nas audiências públicas, nos processos de licenciamento ambiental de aterros sanitários no estado de São Paulo (2014-2017).



Nas audiências públicas, destaca-se a presença acentuada da sociedade civil, seja de forma individual ou por meio de organizações representativas, como pode ser observado na Tabela 16.1. As categorias utilizadas para classificação dos presentes seguem as definidas na Deliberação CONSEMA nº 1/2011, acrescidas das três seguintes: representante do empreendedor/consultoria, mídia e outros (casos que não foi possível identificar por razão da ilegibilidade da escrita ou ausência dela).

Tabela 16.1 – Representatividade dos grupos de participantes das audiências públicas de licenciamento ambiental de aterros sanitários no estado de São Paulo (2014-2017)

Grupos de participantes	Processo					
	01	02	03	04	05	06
Membros de Conselho de Meio Ambiente	6,7	3,3	5,3	1,8	0,6	1,3
Pessoa física	3,3	20,0	0,0	44,7	44,8	25,6
Representante do poder executivo	13,3	5,0	2,6	1,4	2,4	0,6
Representante do poder legislativo	3,3	13,3	2,6	4,3	2,9	2,6
Representantes das entidades da sociedade civil	23,3	20,0	31,6	15,6	6,5	23,7
Representantes de órgãos ou entidades públicos	6,7	8,3	26,3	1,6	1,2	17,3
Representantes do Ministério Público	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0
Representante do empreendedor/consultoria	26,7	8,3	13,2	1,1	26,3	0,6
Mídia	10,0	1,7	2,6	0,9	2,7	0,6
Outros	6,7	20,0	15,8	26,9	12,7	27,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A diversidade de atores nas audiências públicas é inicialmente assumida como elemento fundamental para a governança ambiental descentralizada. Analisando mais a fundo, porém, o próprio formato da audiência já coloca os atores em posição assimétrica: as pessoas físicas possuem 3 minutos de tempo de fala, limitadas a 60 minutos ao todo, e os demais participantes, 5 minutos, sem limite de participação. Isso significa que, embora esse seja o grupo de maior representatividade (inclui moradores, pesquisadores, professores e empresários, entre outros), é também o grupo com menor abertura para se manifestar. A insatisfação com esse procedimento é retratada pela fala de um dos participantes, transcrita a seguir:

Primeiro aspecto que eu quero dizer aqui, nessa audiência, é que vamos movimentar todos os nossos esforços para requerer do CONSEMA que reveja essa norma, que restringe a possibilidade de expressão, essa norma extremamente rígida da audiência pública. Nós vamos coletar assinaturas, vamos contar com o apoio do Greenpeace, movimentos ambientalistas, para que chegue ao CONSEMA milhares de assinaturas, para que reveja esta norma tão rígida que impede que um professor, que tem conhecimento, possa se expressar, explicar para a população para que ocorra a audiência pública. (Professor da Universidade Estadual de São Paulo – Processo 4)

Em relação às manifestações e pareceres técnicos solicitados pela CETESB aos órgãos intervenientes, observou-se que todos os envolvidos respondem às solicitações. A exceção foram os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH). Os processos analisados envolveram três comitês: do Pardo (processo 2), dos Rios Aguapeí e Peixe (processo 3 e 4) e Alto Tietê (processos 5 e 6). Desses, apenas o CBH do Alto Tietê remeteu manifestação no prazo de 60 dias.

A participação de órgãos intervenientes ou organizações representativas também contribui com a governança ambiental descentralizada, uma vez que envolve outros atores no processo de tomada de decisão e confere ao processo maior transparência e segurança. Nos processos analisados, destacam-se o envolvimento do IP – Departamento de Avaliação Ambiental de Projetos e Processos, IPHAN/CONDEPHAT e IPSR – Setor de Avaliação de Sistemas de Tratamento de Resíduos, que emitiram pareceres em todos os processos. Outros órgãos também foram envolvidos: FUNAI e FCP (processo 2) e Quarto Comando Aéreo (processo 1, 2, 4 e 6). Em alguns casos, também foram solicitadas informações para agências ambientais locais: ao IPA – Divisão de Avaliação do Ar, Ruído e Vibração, ao IPR – Divisão de Avaliação de Risco e Solo, ao IPSE – Setor de Avaliação Ambiental de Sistemas de Tratamento e Efluentes e ao IPRR – Setor de Riscos Tecnológicos.

Em 50% dos processos analisados, a sociedade fez uso dos mecanismos de acesso ao processo de forma voluntária: protocolando documentos contestadores na agência ambiental e durante a audiência pública; apresentando estudos independentes sobre o empreendimento em questão; ou solicitando vistas ao processo durante a sua análise. Nesses casos, foi possível identificar que o uso desses espaços, em sua maioria, é feito pelas organizações representativas. Além disso, no processo 2 foi aberta uma Ação Popular e os interessados protocolaram os comprovantes na CETESB. Conselhos municipais e organizações não governamentais também encaminham documentos. Em um dos casos (processo 4), jornalistas também solicitaram informações sobre o processo. Abaixo-assinados declarando contrariedade também foram protocolados nos processos 2 e 4.

Em consequência da manifestação da sociedade, o Ministério Público (MP) se envolveu nos processos 2, 4 e 6. Nesses casos, a sociedade adquiriu o direito de acesso à informação. A atuação do MP é avalizada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, III (BRASIL, 1988), quando determina que sua função é

promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”;

“expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva. (p. 45)

Nos casos analisados, em quatro processos a CETESB incluiu a necessidade de envolver a comunidade na elaboração dos estudos (processos 3, 4, 5 e 6). Todos eles apresentaram uma seção intitulada Organização Social, que envolve entrevista com a população, organização social e poder público para o levantamento da percepção ambiental e sobre o empreendimento em questão. No entanto, ao analisar o conteúdo, é possível notar que apenas duas seções envolveram a sociedade no estudo (processos 3 e 5), enquanto as demais apenas realizaram levantamento secundário ou trataram do assunto com o poder público.

As audiências públicas foram pedidas em apenas um dos casos (processo 2): 25 pessoas solicitaram sua realização. Esse pedido entra em desacordo com a Resolução CONAMA 09/1987, que aponta a necessidade de as solicitações agregarem 51 ou mais cidadãos. No entanto, conforme legislação estadual, em casos de licenciamento que envolve a elaboração de EIA/RIMA, é garantida a promoção da audiência pública, o que não gerou prejuízo aos que solicitaram.

No processo 3 também foi oferecida a oportunidade de as pessoas participarem de uma reunião informativa antes das audiências públicas. Essa iniciativa vai ao encontro de uma das críticas endereçadas às audiências, especificamente em relação ao seu caráter técnico, que não possibilita que os interessados compreendam os assuntos tratados. Nesse sentido, oferecer espaços que ampliam as formas de entendimento da população expande as possibilidades de melhor qualificação do público influenciado pelo empreendimento.

De outro modo, a publicação do protocolo do Plano de Trabalho pelo empreendedor, que disponibiliza um período de 45 dias para que qualquer interessado apresente suas reivindicações ou considerações a respeito do empreendimento, possibilita o envolvimento da população no momento inicial do processo de licenciamento ambiental, mas não foi utilizado em nenhum dos processos analisados. Esse mecanismo responde uma das críticas direcionadas à governança ambiental do licenciamento ambiental, que denuncia o tardio envolvimento das comunidades no processo. Nas palavras de Zhouri (2008):

Geralmente, quando as comunidades são comunicadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado. Muitas vezes, as decisões já foram tomadas e acordos já foram estabelecidos entre o poder local e os empreendedores. Assim, sem o conhecimento das reais dimensões dos impactos dos projetos, as comunidades não têm informações suficientes para um posicionamento sobre a proposta apresentada. (p. 101)

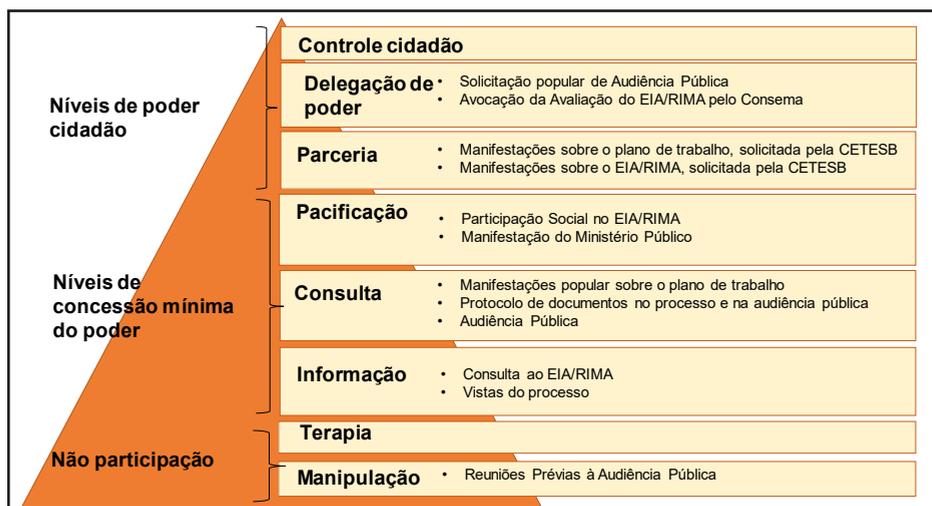
Uma das justificativas para a não utilização desse espaço participativo pode ter relação com a forma com que ele é divulgado (locais em que a população influenciada não tem acesso) e com falta de objetividade da divulgação.

Por fim, merece destaque a participação periférica demonstrada pelo CONSEMA no processo de licenciamento ambiental. Por se tratar de um grupo que representa, em sua estrutura interna, a visão de múltiplos atores e possui o poder de deferir ou não o parecer técnico emitido pela CETESB, sua participação em apenas um dos processos chama a atenção, bem como a forma que atua nas audiências públicas. Tais apontamentos serão detalhados e analisados na seção seguinte.

16.4.2 Grau de poder cidadão dos mecanismos participativos: a prática da governança ambiental

A governança ambiental do licenciamento ambiental adotado no estado de São Paulo se constitui da imbricação de treze mecanismos participativos, com graus de participação específicos, tanto em relação a sua estrutura como sobre o poder de participar da tomada de decisão que confere aos atores envolvidos. Quando categorizados, temos nos extremos as reuniões prévias à audiência pública, como instrumento que concede menor poder aos atores; e a avocação de avaliação do EIA/RIMA pelo CONSEMA como nível máximo de poder para a tomada de decisão final sob a licença ambiental. Os demais espaços concentram características que os incluem no nível de concessão mínima de poder, de acordo com a Escada de Participação Cidadã, de Arnstein (1969), conforme ilustrado na Figura 16.4.

Figura 16.4 – Escada da Participação do licenciamento ambiental do estado de São Paulo.



16.4.2.1 Primeiro nível: participação fictícia

Nesse nível, considerado como não participativo por Arnstein (1969), estão as reuniões que antecedem a audiência pública. Nesses espaços, os atores envolvidos apenas recebem informações, mas não possuem influência para a tomada de decisão sobre a licença, sobretudo por se tratar de espaço informal. Por meio dos documentos protocolados no processo, é possível compreender que a reunião envolve a população diretamente afetada pelo empreendimento, mas não é possível inferir sobre as temáticas abordadas. Dessa forma, a categoria que mais se adequa a esse mecanismo é a de terapia e manipulação, uma vez que as reuniões servem apenas de espaço para educar os presentes.

Desse modo, trata-se de mecanismo dúbio: se, por um lado, pode desdobrar-se em espaço esclarecedor para a sociedade, por outro tem o potencial de manipular a participação por meio de informações que favoreçam a emissão da licença no momento da audiência pública. Esse mecanismo foi identificado em um único processo, e não foi possível inferir de que forma ele influenciou a tomada de decisão, nem mesmo a realização da audiência pública.

16.4.2.2 Segundo nível: participação demagógica

Esse é o nível que concentra maior número de mecanismos participativos: consulta ao RIMA e protocolos de documentos, no degrau de informação; manifestação popular sobre o plano de trabalho, protocolo de documentos no processo e na audiência pública e audiência pública, no degrau de consulta; participação social na elaboração do EIA/RIMA e manifestação do Ministério Público, no degrau pacificação.

A consulta ao RIMA e a solicitação de vistas ao processo são espaços que possibilitam aos interessados obter mais informações sobre o projeto em análise. Empinotti et al. (2016), ao analisarem a governança ambiental das águas, destacaram a importância do acesso igualitário à informação para o bom funcionamento dos sistemas de gestão e da participação simétrica dos atores envolvidos. Dessa forma, embora os dois mecanismos estejam localizados no nível de concessão mínima de poder, se revelam como elementos essenciais para que os atores interessados possam elevar o seu poder de participação no interior do processo.

O caráter consultivo da audiência é previsto nas normas que regulamentam o seu desenvolvimento, bem como é sistematicamente criticado pelos teóricos que analisam o objeto. Costa e Alonso (2004), ao analisarem o licenciamento ambiental do Rodoanel Metropolitano de São Paulo (trecho oeste), concluíram

que o processo não foi capaz de garantir a participação efetiva dos cidadãos, embora tenha desempenhado um papel pedagógico, informativo e de suporte à decisão. Ferrer (1998), ao analisar 35 audiências públicas realizadas pelo CONSEMA (1988-1996), chegou a uma conclusão semelhante, ao reconhecer que a audiência pública era um dos poucos espaços para a população obter informações sobre o empreendimento em licenciamento. Da mesma forma, a análise dos processos de aterro sanitário deste estudo demonstrou que as visões expostas durante a audiência não convergiram em informação para a tomada de decisão e, em alguns casos (processo 4 e 5), tampouco cumpriram com o objetivo de dirimir e esclarecer dúvidas. No processo 4, um morador demonstrou, inclusive, preocupação com o direcionamento que seria dado às suas colocações, como pode ser observado no trecho transcrito a seguir:

Eu só queria fazer duas perguntas, inclusive para os que lidam com a parte jurídica. Qual a garantia que nós temos que depois de tudo isso acontecer, que o projeto continue, vá para a CETESB, e nós fiquemos alheios a tudo que está acontecendo? O senhor tem a condição de me responder ou não? (Fala de morador – Processo 4)

No entanto, o fato de a audiência pública não conceder poder aos participantes em relação à tomada de decisão não significa que ela não contribuiu com a ampliação do olhar para o processo em discussão: identificou-se que, em decorrência das audiências, a população, contrária à implantação do empreendimento, obteve apoio de outros atores. No processo 4, por exemplo, a população conseguiu cancelar a primeira audiência pública, alegando falta de divulgação adequada e não envolvimento da população lindeira ao projeto nas discussões. Com isso, as instâncias de autoridade e a mídia que estavam presentes passaram a acompanhar o caso mais de perto.

Após diversos protocolos de queixas na CETESB, o processo teve seu pedido de licença cancelado pelo empreendedor. Os vereadores aprovaram, ainda, uma lei que proibia a implantação de aterro na cidade e impedia o recebimento de resíduos de outros municípios. Ademais, incluíram como condição para a alteração do Plano Municipal de Resíduos a realização de, no mínimo, três audiências públicas, com espaçamento de 30 dias entre elas. Isso alterou o teor das análises sobre o projeto e, possivelmente, contribuiu com o cancelamento do pedido de licença pelo empreendedor. Nesse sentido, a audiência torna possível que outros atores com maior poder de influência, que possuem acesso a outros espaços participativos, deem encaminhamento às demandas ali apresentadas.

O protocolo de documentos no processo ou na audiência pública, diferente da fala dos presentes na audiência, demonstrou maior peso na análise dos técnicos,

além de garantir o direito de respostas quando necessário. As manifestações escritas, portanto, têm maior poder de influenciar de forma direta a tomada de decisão que as manifestações apresentadas oralmente em audiência pública.

Ainda no nível de concessão mínima, a participação social na elaboração do EIA/RIMA também apresentou maior potencial de ser considerada na análise da licença, pois entra como informação técnica integrante ao EIA/RIMA e, quando bem realizada, serve para avaliar os impactos ambientais do meio socioeconômico. A participação do Ministério Público contribui com as demandas apresentadas pela população, que, ao perceber seu baixo poder no interior do processo, aciona outros mecanismos a fim de alcançar seu objetivo. Nos três casos em que o MP foi acionado (processo 2, 4 e 6), a população era contrária ao empreendimento. Desses, um teve sua licença liberada, em outro o empreendedor desistiu do licenciamento, e o último ainda está em análise.

Ao analisar os processos, foi identificado, ainda, que no parecer técnico emitido pela CETESB atestando a viabilidade ambiental do projeto, os mecanismos que integram esse nível de participação são listados como elementos que serviram de apoio para a tomada de decisão. No entanto, quando são analisadas as informações apresentadas pelos atores e as informações contidas no parecer técnico, não é possível localizar todos os apontamentos apresentados, sobretudo os remetidos pela sociedade. Nesse sentido, o maior risco que esses instrumentos apresentam é em relação ao uso do termo participativo para referendar o caráter democrático do processo de licenciamento ambiental, sob o subterfúgio da oitiva formal das sugestões dos atores interessados, mesmo que suas colocações não tenham de fato sido incluídas no processo de tomada de decisão.

16.4.2.3 Terceiro nível: participação factual

No topo da Escada de Participação Cidadã estão as manifestações solicitadas pela CETESB e a avocação do CONSEMA para a análise do EIA/RIMA e, conseqüentemente, validação do parecer técnico. Ambos os mecanismos conferem aos atores envolvidos o poder de decidir sobre a viabilidade do projeto. Nos casos em que a CETESB pede manifestação ou parecer, a contribuição dos órgãos consultados é repassada integralmente ao empreendedor, que tem prazo para responder ou complementar os estudos. Em caso de apontamento de inviabilidade, o processo não tem continuidade. Nos processos analisados, dos órgãos que receberam solicitação, apenas os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) de Aguapeí e Peixe e o Pardo não responderam a CETESB (processos 2, 3, 4); todos os demais emitiram suas considerações.

Nesse nível de participação, merece destaque o papel do CONSEMA que, mesmo podendo avocar para si o deferimento (ou não) da licença prévia, só utilizou esse instrumento uma vez (processo 3) e deliberou a favor do parecer técnico emitido pela CETESB. Outro ponto que chamou a atenção em relação ao CONSEMA foi a audiência pública: mesmo sendo o órgão que organiza e preside a audiência, este demonstra mais preocupação com o rito burocrático do instrumento do que com a participação das pessoas e a oportunidade de esclarecimento e estabelecimento de consensos sobre o empreendimento em análise. O curioso, nesse exemplo, é o fato de o CONSEMA ser um órgão que representa o interesse da proteção ambiental, abrangendo uma diversidade de atores em seu interior.

16.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resposta ao objetivo proposto, os resultados do estudo revelam que os mecanismos participativos que constituem a governança ambiental do licenciamento ambiental realizado no estado de São Paulo conferem diferentes graus de poder para os atores envolvidos, com destaque para a concessão mínima disponibilizada para a sociedade civil.

O advento da participação é recente no Brasil, que está há quase quatro décadas do seu exercício. Nesse período, muitos espaços foram criados, mas ainda se enfrentam desafios associados à sua prática. No caso analisado, nota-se que as normas que conformam o licenciamento ambiental, em teoria, estão bem estruturadas. No entanto, na prática, o sistema não consegue se desenvolver, nem os atores com maior grau de participação conseguem usufruir desse benefício. Os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) que estão mais próximos da realidade das regiões negligenciam a contribuição decorrente da decisão, e o CONSEMA sequer solicita avocação para avaliar o EIA/RIMA, reflexo de limitações internas historicamente conhecidas desses espaços.

Dessa forma, a governança ambiental do licenciamento ambiental do estado de São Paulo não consegue se estabelecer como um sistema democrático de tomada de decisão. Quando analisada de acordo com a Escada de Participação Cidadã, nota-se que a maior parte dos mecanismos disponibilizados, sobretudo para a sociedade civil, limitam-se a conceder poder mínimo aos envolvidos. De forma oposta, as organizações representativas, especialmente as pertencentes ao poder público, possuem poder cidadão, de maneira que seu posicionamento quando solicitado é considerado na decisão final.

A partir dessa realidade, foi possível observar que, estrategicamente, a população aciona atores que possuem maior poder de atuação no licenciamento ambiental para ampliar a sua participação na tomada de decisão. Nesse sentido, a partir dos casos analisados, merecem destaque o Ministério Público Federal, o Ministério Público do estado de São Paulo e a Câmara de Vereadores de Presidente Prudente que, quando acionados, elevaram os graus de participação da população.

Dessa forma, é possível concluir que o exercício da governança ambiental descentralizada no licenciamento ambiental do estado de São Paulo ainda não legitima a participação popular, de forma individualizada, no processo de tomada de decisão. A análise dos instrumentos participativos revelou que a participação dos cidadãos é dependente de organizações representativas para se realizar. E, de forma a agravar ainda mais este cenário, os órgãos que poderiam representá-los não utilizam com frequência os espaços a eles disponibilizados.

16.6 AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) pela concessão de bolsa de estudos de mestrado à Amanda dos Santos Sousa Camilo – Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

ALONSO, A.; COSTA, V. The dynamics of public hearings for environmental licensing: the case of the São Paulo ring road. **IDS Bulletin**, Malden, v. 35, n. 2, p. 49-57, 2004.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BARAÚNA, G. M. Q.; MARIN, R. E. A. O “fator participativo” nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. In: ZHOURI, A. (Org.). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 93-125.

BIERMANN, F. et al. Earth system governance: people, places and the planet. **Science and implementation plan of the earth system governance project**,

ESG Report No. 1. Bonn, IHDP: The Earth System Governance Project, 2009, p. 148.

BRASIL. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, União, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. **Diário Oficial da União**, União, Brasília, DF, p. 1, 17 abr. 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 9 dez. 2011.

BRASIL. Portaria Interministerial Nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, nº 57, Seção 1, p. 71, 25 mar. 2015.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Decisão de Diretoria nº 217/2014/I, 06 de agosto de 2014. Dispõe sobre a aprovação e divulgação do “Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento Ambiental com Avaliação de Impacto Ambiental no âmbito da CETESB. **Diário Oficial do estado de São Paulo**, São Paulo, SP, p. 45, 9 ago. 2014.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (Estado). **Deliberação CONSEMA - Normativa 01/2011, de 14 de setembro de 2011**. Estabelece normas para solicitação, convocação e realização de audiências públicas. 287ª Reunião Ordinária do Plenário do CONSEMA.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução 009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção I, p. 12.945, 5 jul. 1990.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução 428, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 805, 20 dez. 2010.

COSTA, M. H. N et al. Análise técnica de estudos ambientais da atividade petrolífera *onshore* no Rio Grande do Norte. **Holos**, Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), v. 4, n. 25, p. 144-152, 2009.

DIEGUES, A. C. Environmental impact assessment: the point of view of artisanal fishermen communities in Brazil. **Ocean & Coastal Management**, Amsterdam, v. 39, n. 1-2, p. 119-133, 1998.

EMPINOTTI, V.L. et al. Transparência e a governança das águas. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 30, n. 88, p. 63-75, dez. 2016.

FARIA, C. F. Deliberative system, connections, and political inclusion: theoretical and practical possibilities. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 95, p. 1-15, ago. 2017.

FERRER, J. T. V. Audiência pública no processo da avaliação do impacto ambiental no estado de São Paulo. In: FERRER, J. T. V. et al. (Org.). **Casos de gestão ambiental**. São Paulo: CETESB; SMA, 1998. p. 110-137.

GLUCKER, A. et al. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? **Environmental Impact Assessment Review**, Amsterdam, v. 43, p. 104-111, 2013.

MANSBRIDGE, J. Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale. **Cambridge: CUP**, p. 1-26, 1999.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURA, A. S.; BEZERRA, M. C. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 91-110.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. **Environmental Impact Assessment Review**, [s.l.], v. 30, n. 1, p. 19-27, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ONU, 1992.

QUINTÃO, T. T. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? **Cadernos da Escola do Legislativo**, [S.l.], v. 16, n. 26, p. 53-89, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, p. 1, 1 jun. 1976.

SÃO PAULO (Estado). Resolução Secretaria de Meio Ambiente nº 49, de 28 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para licenciamento ambiental

com avaliação de impacto ambiental, no âmbito da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, seção I, p. 51, 29 mai. 2014.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA 54, de 30 de julho de 2008. Estabelece procedimentos para o DAIA receber contribuições/sugestões técnicas dos Comitês de Bacia para análise de Estudos de impacto Ambiental – EIA e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, p. 85, 1 ago. 2008.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA 85, de 23 de outubro de 2012. *Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental, sobre a autorização dos órgãos responsáveis pela administração de unidades de conservação, de que trata o § 3º, do artigo 36, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e dá providências correlatas.* **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, p. 38, 24 out. 2012.

SOUSA-CAMILO, A.S; ALMEIDA, P.S. Proteção da biodiversidade ambiental e cultural latino-americana: o caso da participação social na avaliação de impacto ambiental nos países do Mercosul. In: PEREIRA, W. P.; LUGO, C. (Org.). **Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019. p. 393-412. Coord. de Laura Chinchilla.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008.