

**LUCAS MASTELLARO BARUZZI**

**Licenciamento Ambiental e Legitimidade: Entre o Déficit e o  
Potencial Democrático**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Dr. Orlando Villas Bôas Filho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo**

**2015**

**LUCAS MASTELLARO BARUZZI**

**Licenciamento Ambiental e Legitimidade: Entre o Déficit e o  
Potencial Democrático**

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título Mestre em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob orientação do Professor Dr. Orlando Villas Bôas Filho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo**

**2015**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Baruzzi, Lucas Mastellaro  
Licenciamento Ambiental e Legitimidade: Entre o  
Déficit e o Potencial Democrático / Lucas Mastellaro  
Baruzzi ; orientador Orlando Villas Bôas Filho -- São  
Paulo, 2015.  
127

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito) -  
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,  
2015.

1. direito e democracia. 2. legitimação. 3.  
participação e deliberação. 4. democracia  
deliberativa. 5. licenciamento ambiental. I. Villas  
Bôas Filho, Orlando, orient. II. Título.

---

**Nome:** Lucas Mastellaro Baruzzi

**Título:** Licenciamento ambiental e legitimidade: entre o déficit e o potencial democrático

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título Mestre em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob orientação do Professor Dr. Orlando Villas Bôas Filho

**Aprovado em**

**Banca examinadora**

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

O depósito dessa dissertação encerra um percurso que teve início em janeiro de 2012 com o ingresso no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Essa dissertação conclui também uma formação acadêmica que se iniciou em 2002 com o ingresso nos cursos de direito e ciências sociais bem como consubstancia um esforço intelectual que pretende, muito modestamente, criar um diálogo entre formulações teóricas e pesquisa empírica a partir dessas duas áreas do conhecimento.

Contudo, ao mesmo tempo que encerra um percurso desvela um novo caminho. Ter trilhado esse percurso e ter a coragem de seguir adiante com os meus sonhos não seria possível sem o apoio dos meus familiares, da minha namorada, dos meus amigos, do meu orientador e colegas de trabalho.

Agradeço aos meus pais Cláudio e Maria José e meus irmãos Rafael e Marjorie pelo amor e pelo apoio incondicional; a minha namorada e companheira Marina, sem quem eu não conseguiria ir adiante em nada que me proponho; aos meus amigos das épocas de colégio e de faculdade pela alegria de dividirmos momentos dessa vida; ao meu orientador Orlando pelos anos de convívio e pela generosidade em compartilhar seu conhecimento, a quem admiro bastante; e aos queridos amigos com quem tive o prazer de trabalhar, responsáveis por despertar e nutrir em mim uma vocação ao serviço público: Lidia, Fabio, Fernanda e Andrea.

Novamente, o meu muito obrigado a todos vocês e meu convite para continuarmos juntos rumo a novos caminhos.

## **Resumo**

BARUZZI, L. Licenciamento ambiental e legitimidade: entre o déficit e o potencial democrático. (2015). Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

O presente trabalho consiste em um estudo empírico com abordagem qualitativa cujo objetivo é, a partir do estudo de caso do processo de licenciamento ambiental da Usina Termoelétrica de Canas/SP, compreender concretamente os instrumentos de participação pública disponíveis em sua articulação em um procedimento estabelecido, bem como identificar o potencial e o déficit democrático do processo de licenciamento ambiental. A partir da análise de um caso específico, a dissertação apresenta as relações e as interações sociais que se dão no âmbito de um processo normatizado que tem por finalidade culminar numa deliberação pela administração pública. Para compreender essas relações e interações mediadas por um processo, o trabalho utiliza dados constantes dos trâmites do licenciamento da Usina Termoelétrica de Canas e aqueles obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores que participaram desse processo.

Palavras-chave: legitimação; democracia deliberativa; participação pública

## **Abstract**

BARUZZI, L. Environmental permitting and legitimacy: between the deficit and the democratic potential. (2015). Master, Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2015

This work consists in an empirical study with a qualitative approach which, from the presentation of a case study of the environmental permitting process of Canas Thermoelectric Plant, aims to understand the public participation instruments available in its articulation with an established procedure, as well as identify the potential and the democratic deficit of the environmental permitting process. From the case study, this work intends to reveal the relationships and social interactions that take place within an standardized process which culminates in a deliberation by the public administration. To understand these relationships and interactions the research uses data from the Canas Thermoelectric Plant environmental permitting process and those obtained by semi-structured interviews carried out with actors who participated in this process.

Keywords: legitimacy; deliberative democracy; public participation

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10	
Objetivo .....	15	
Suporte teórico .....	16	
Método adotado .....	17	
Estrutura do trabalho.....	19	
CAPÍTULO 1		
ATIVIDADES POLUIDORAS, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA		
1.1. A experiência norte-americana .....	21	
1.2. A experiência europeia .....	29	
1.3. O contexto brasileiro.....	32	
CAPÍTULO 2.....		37
TEORIAS DA DEMOCRACIA .....		37
2.1. Concepções teóricas da democracia .....	37	
2.1.1. Elitista.....	38	
2.1.2. Pluralista .....	40	
2.1.3. Legalista .....	42	
2.1.4. Participativa.....	44	
2.1.5. Deliberativa .....	45	
2.2. A contribuição teórica de Jürgen Habermas .....	48	
2.2.1. Três modelos normativos de democracia .....	49	
2.2.2 Comunicação, direito e esfera pública.....	54	
2.3. Novos espaços de participação e deliberação .....	59	
CAPÍTULO 3		
A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE		
3.1. A proteção do meio ambiente na Constituição Federal .....	64	
3.2. Tutela infraconstitucional .....	67	
3.3. O licenciamento ambiental .....	68	
3.3.1. Introdução.....	68	
3.3.2. Conceito e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.....	69	
3.3.3. Definição do órgão licenciador .....	72	
3.3.4. O processo de licenciamento .....	74	



3.4. Estudo de impacto ambiental .....	76
3.5. Os Conselhos de Meio Ambiente .....	80
3.5.1. O Conselho de Meio Ambiente do Estado de São Paulo .....	81
3.6. Audiências públicas .....	84
3.7. Acesso à informação .....	88
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ENTRE O DÉFICIT E O POTENCIAL DEMOCRÁTICO: UM ESTUDO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	
4.1. Introdução .....	90
4.2. O estudo de caso como método de pesquisa.....	91
4.2.1. Fontes de evidência e diretrizes para coleta e análise de dados .....	94
4.3. Etapas para escolha do estudo de caso.....	97
4.3.1. Definição do instrumento de proteção ambiental .....	97
4.3.2. Definição do órgão licenciador .....	97
4.3.3. Empreendimentos submetidos a Estudo de Impacto Ambiental .....	98
4.3.4. Submetidos à deliberação do Consema .....	99
4.3.5. Recorte cronológico.....	100
4.3.6. Elevado grau de conflituosidade .....	102
4.3.7. Pluralidade de atores e grupos de interesse .....	102
4.4. Apresentação e análise dos dados .....	103
4.4.1. Audiências Públicas.....	108
4.4.2. Petições e contribuições técnicas .....	112
4.4.3. Acesso à informação e publicidade .....	115
4.4.4. Diálogos entre partes interessadas .....	116
4.4.5. Análise e deliberação pelo CONSEMA .....	118
CONCLUSÕES .....	121
BIBLIOGRAFIA .....	123
ANEXO I.....	130

## **Siglas e abreviaturas**

AP - Audiência Pública

APA - Área de Proteção Ambiental

CBH - Comitês de Bacias Hidrográficas

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CF - Constituição Federal

COMMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente de Lorena

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente (SP)

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

FOE - Friends of the Earth

FLONA - Floresta Nacional

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

LI - Licença de instalação

LO - Licença de operação

LP - Licença prévia

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SISNAMA - Sistema Nacional

SMA - Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

TDR - Termo de Referência

UTE - Usina Termelétrica

WWF - World Wildlife Found.

## INTRODUÇÃO

A instalação de obras e empreendimentos potencialmente poluidores suscita sempre a colisão de preferências e prioridades, dando ensejo a uma discussão sobre os impactos gerados por estes ao meio ambiente e à dinâmica social e econômica, sejam os impactos positivos ou negativos, desejáveis ou indesejáveis, quer restritos ao âmbito local, de abrangência regional, nacional ou até global.

Diante da pluralidade<sup>1</sup> de concepções existentes acerca de como garantir a proteção ambiental e propiciar o desenvolvimento econômico, entram em conflito diferentes visões de mundo sobre o modo como se deve dar o processo de desenvolvimento econômico e industrial e a distribuição desigual dos riscos e benefícios, resultantes desse desenvolvimento, a diferentes populações.

Essa colisão de visões de mundo e de interesses se torna evidente no âmbito dos processos de licenciamento ambiental conduzidos pela administração pública, necessários para a construção, instalação e operação de obras e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental. Nesses processos de licenciamento ambiental o poder público, por meio do órgão licenciador competente, é demandado a se posicionar a respeito das diferentes compreensões dos grupos de interesse acerca de obras ou de empreendimento que são objeto de licenciamento e a interferir na distribuição dos riscos e benefícios associados (consubstanciada ao final na licença outorgada)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A pluralidade de concepções, uma das características mais importantes das sociedades modernas, foi objeto de análise de diversos teóricos. Jürgen Habermas, diante da incapacidade de explicação dos projetos contratualistas sobre a legitimidade das normas em sociedades plurais, pondera "onde se fundamenta a legitimidade de regras que podem ser modificadas a qualquer momento pelo legislador político? Esta pergunta torna-se angustiante em sociedades pluralistas, nas quais as próprias éticas coletivamente impositivas e as cosmovisões se desintegraram e onde a moral pós-tradicional da consciência, que entrou em seu lugar, não oferece mais uma base capaz de substituir o direito natural, antes fundado na religião ou na metafísica" (2003, p. 308). John Rawls também parte da pluralidade das sociedades modernas para apresentar o fundamento de seu liberalismo político: "a gravidade do problema reside no fato de que uma sociedade democrática moderna não se caracteriza apenas por um pluralismo de doutrinas religiosas, filosóficas e morais abrangentes. [...] O liberalismo político pressupõe que, para propósitos políticos, uma pluralidade de doutrinas abrangentes e razoáveis, e, ainda assim, incompatíveis, seja o resultado normal do exercício da razão humana dentro da estrutura das instituições livres de um regime democrático constitucional." (2000, p. 24).

<sup>2</sup> A distribuição desigual dos riscos produzidos é objeto de diversos ensaios de Ulrick Bech tendo, para ele, a sociedade industrial cedido lugar à sociedade do risco, onde o desenvolvimento da técnica não seria mais capaz de prever e controlar os riscos produzidos, sejam eles referentes a riscos ecológicos, químicos, nucleares, sociais (1999).

Nesses processos de licenciamento, ao mesmo tempo em que o Estado deve estabelecer requisitos para a operação da obra ou atividade segundo padrões predeterminados de poluição, e orientar a sua instalação de modo a mitigar os impactos sociais e ambientais, deve também determinar como se dará a distribuição dos impactos negativos e a impor “meio ambientes ecologicamente desequilibrados” a populações distintas, suportando algumas as degradações ambientais decorrentes da instalação e operação de obras e atividades.

Sob a justificativa de o processo de licenciamento ambiental se destinar a produzir uma decisão administrativa de conteúdo técnico, a decisão acaba por ser considerada científica e não suscetível a uma maior participação democrática ou passível de ser questionada sob enfoques éticos, morais, socioeconômicos, ocultando as razões que justificam os discursos ao longo do processo de licenciamento, nessa formação de vontade. O processo de licenciamento adquiriu paulatina "porosidade", possuindo hoje canais legais de participação, portanto, permeável a interesses específicos (quaisquer que sejam).

O processo de licenciamento torna-se um *lócus* onde os atores participantes definem o que será entendido por “meio ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 215, *caput*, da Constituição Federal) e como se dará a distribuição dos impactos ambientais das atividades e empreendimentos objeto de licenciamento. Porém não se pode olvidar que o processo de licenciamento ambiental possui canais de participação, nos quais atores participantes atuam para influenciar o processo decisório. Assim, justifica-se a investigação proposta neste trabalho para tentar compreender se os instrumentos disponíveis para participação e controle democrático da decisão garantem uma participação substantiva dos atores interessados.

Diante desse contexto, o processo de licenciamento ambiental se apresenta como um espaço privilegiado para uma análise empírica que pretende compreender o potencial ou o déficit democrático desse processo a partir da observação da participação de diferentes atores, quais interesses e discursos são mobilizados, de que modo as diferentes concepções são incorporadas ou rejeitadas ao longo desse processo administrativo de licenciamento, o uso feito dos instrumentos de participação disponíveis, o maior ou menor protagonismo exercido pelo órgão licenciador, entre outros.

Em que pesem o desenvolvimento da legislação ambiental e o surgimento de sucessivos instrumentos de participação pública (apresentados no Capítulo 2), estes, por si sós, não são suficientes para concluir que redundam em uma proteção ambiental equânime de todos os grupos. Ainda assim é possível que políticas públicas<sup>3</sup> ambientais acarretem uma distribuição desigual de riscos e benefícios a depender da ação ou omissão do Poder Público e das interações sociais entre este e os grupos de interesse - o que só é perceptível a partir de um estudo para além do direito.

O desenvolvimento da legislação brasileira para autorização da implantação de obras e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores da qualidade ambiental se deu a partir de meados de 1970, em um momento marcado pela realização de grandes obras de infraestrutura no país, muitas delas polêmicas e criticadas por terem sido concebidas em estruturas tecnocratas pouco permeáveis a uma discussão pública<sup>4</sup>. Para ilustrar, podemos mencionar a Usina Hidrelétrica de Itaipu (cuja obra se iniciou em 1975), à época a maior hidrelétrica do mundo, que submergiu as Sete Quedas; a inserção da energia atômica na matriz energética com a construção das usinas de Angra I e II, respectivamente em 1972 e 1976; a construção da ponte Rio-Niterói, em 1968; e a construção da Transamazônica em 1970, que chegou a ter seu financiamento internacional suspenso; além dos grandes incentivos para desenvolvimento da indústria petroquímica - o que se deu por meio da implantação dos Polos Petroquímicos de São Paulo (1972) e Camaçari (1978).

A grande controvérsia pública desses empreendimentos impulsionou a publicação da Lei Federal n.º 6.938, em 2 de setembro de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e, com ela, a criação de um sistema articulado de órgãos e entidades de todos os entes federados responsáveis pela proteção do meio ambiente, a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e de diversos instrumentos para efetivação dos objetivos da Política, dentre eles a avaliação de impactos ambientais, o

---

<sup>3</sup> O termo "políticas públicas" é empregado para fazer referência a um aspecto amplo da tutela ambiental pelo Poder Público, abrangendo processos de tomada de decisão, concepção e implementação de planos, programas e ações, priorização na destinação de recursos públicos, ações de fiscalização e monitoramento, autorização para uso de recursos naturais, o licenciamento de atividades poluidoras, elaboração de atos normativos, etc.

<sup>4</sup> Este período, denominado de *desenvolvimentista*, foi marcado pela forte intervenção do Estado para promoção da industrialização e da implantação de infraestrutura e por um planejamento estatal para expansão de setores econômicos (por meio de planos decenais e quinquenais, por exemplo). O desenvolvimentismo atribuía ao Estado a criação das condições necessárias para superar a pobreza e o subdesenvolvimento.

licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, e a garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente (art. 9º, III, IV e XI).

Ao longo das três décadas posteriores, surgiram paulatinamente outros importantes marcos legais para a proteção do meio ambiente que propiciaram o incremento da participação pública nas esferas decisórias, notadamente as Resoluções n.º 01/1986 e n.º 237/1997 sobre licenciamento ambiental expedidas pelo CONAMA; a Política Nacional dos Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que tem como um dos fundamentos a gestão dos recursos hídricos com usuários e comunidades por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica; a Lei Federal n.º 9.605/1998, sobre crimes e infrações administrativas ambientais, dentre outros aqueles praticados contra a administração ambiental; e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei Federal n.º 10.650/2003).

Nesse ínterim, outro marco importante foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - a chamada Rio-92 -, que em seu documento final, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, reconhece a importância da participação pública em seu Princípio 10:

[...] O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.”

Durante as décadas de 80 e 90, além da legislação supracitada que consagrou diversas formas de participação pública na gestão dos recursos naturais, obteve-se um amplo avanço normativo para controle da poluição a partir do estabelecimento de limites de emissão de poluentes, de descarte de resíduos em corpos hídricos, e controle de substâncias. Nessa direção são ilustrativas as Resoluções do CONAMA n.º 5 de 1985, que incluiu como atividade potencialmente poluidora o uso do "pó da China" (pentaclorofenol

e pentaclorofenato de sódio) após acidente ocorrido no porto do Rio de Janeiro em 1982; n.º 18 de 1986, que criou o Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE) e fixou limites de emissão de poluentes por veículos automotores; a Resolução n.º 20 de 1986, que definiu em nove classes os níveis de qualidade para as águas doces, salobras e salinas; e a Resolução n.º 7 de 1987, que definiu dizeres de alerta em produtos que contêm amianto (asbestos).

O surgimento dessa legislação possibilitou uma gestão pública dos recursos naturais e do controle da poluição balizada por normas e procedimentos, além de uma maior porosidade à participação pública por meio de instrumentos específicos como estudos ambientais, audiências públicas, acesso à informação, e esferas de participação como os conselhos de meio ambiente (descritos no Capítulo 3). A institucionalização desses instrumentos no processo de licenciamento ambiental pode implicar formas de participação de grupos de interesse junto à administração pública e permitir um maior controle do processo de deliberação conduzido pelo órgão ambiental licenciador - até então restrito à própria tecnocracia interna. A partir do estudo de caso da implantação da Usina Termoelétrica de Canas pretende-se extrapolar a descrição formal da lei, dos atos normativos, do rito do procedimento, da produção legislativa, para uma compreensão de como o direito (no caso expresso por um processo de licenciamento ambiental) serve de garantia de participação e deliberação e de transformação das demandas da esfera pública<sup>5</sup> em poder administrativo<sup>6</sup>.

Assim, em que pese o incremento da legislação ambiental e dos instrumentos de participação ao longo das últimas três décadas, mostra-se necessária uma compreensão articulada destes com o procedimento que os relaciona (no caso, o de licenciamento ambiental) com o propósito de verificar o real potencial democrático possibilitado por tais instrumentos para além de uma análise meramente formalista e descritiva. Parte-se do

---

<sup>5</sup> O termo "esfera pública" é tomada na forma da acepção apresentada por Jürgen Habermas, enquanto um espaço de comunicação entre a esfera privada dos indivíduos e o sistema político, composta por entidades como sindicatos, universidades, associações, clubes, confederações, igrejas etc. É caracterizada pela liberdade de comunicação, que deve ser incentivada pelo direito por meio de garantias individuais e coletivas de liberdade de expressão, livre associação, imprensa livre etc. (2003, p. 33). As comunicações movimentadas pela esfera pública, por sua vez, são sintetizadas e se tornam opiniões públicas e, com isso, maior capacidade de influenciar os argumentos que serão levados ao espaço de deliberação.

<sup>6</sup> Para Habermas a transformação do poder comunicativo em poder administrativo é feito por intermédio do direito. O direito, ao traduzir as vontades do mundo da vida para o plano sistêmico, carrega estas para o sistema do Estado, cujo atuação é mediada pelo poder.

pressuposto de que a progressiva institucionalização da participação não é capaz, por si só, de levar a uma conclusão automática de que haja de fato um ganho de controle democrático no processo de deliberação pública (o licenciamento ambiental) e uma maior interação entre os grupos de interesse (especialmente os afetados) e a administração pública por meio do órgão licenciador.

A literatura brasileira produzida a partir do Direito, tem se limitado a aspectos como distribuição das competências, natureza jurídica das licenças expedidas, delimitação do conteúdo de medidas mitigadoras e compensatórias, etc., inexistindo uma análise das interações sociais que permeiam a decisão administrativa por meio da participação pública. O surgimento dos primeiros instrumentos para efetivação da participação pública ocorreu há mais de duas décadas, a exemplo da instituição dos Conselhos de Meio Ambiente (em 1997), a regulamentação de audiências públicas (em 1987), a regulamentação do processo de licenciamento ambiental (em 1997) e o acesso a informações ambientais (em 2003), carecendo ainda de estudos sobre a efetividade desses instrumentos e de sua interface com o procedimento de deliberação para controle democrático da decisão proferida.

### **Objetivo**

Este trabalho tem por objetivo desenvolver um estudo de caso do processo de licenciamento ambiental que permita compreender as relações e interações sociais que se dão no âmbito de um processo institucionalizado e normatizado junto a órgãos e entidades da administração pública.

Tal proposta de análise deve ser adequada à observação da interação entre os diversos grupos participantes do processo (dos mais beneficiados aos mais afetados, tomadores de decisão e representantes de poderes públicos), à forma como estes atuam para influenciar no processo deliberativo e à multiplicidade de interesses representados. Tendo em vista que essa interação e deliberação se dão por meio de um rito procedimentalizado, é indispensável que o trabalho não se limite a um exame formal, descritivo, do procedimento e dos instrumentos de participação disponíveis (e da legislação que os regulamenta), mas que adentre em uma compreensão real de como ocorre o uso de tais instrumentos pelos diferentes grupos de interesse.



Com o desenvolvimento da legislação ambiental, a autorização para implantação de obras e empreendimentos potencialmente poluidores ganhou contornos procedimentais e sucessivos instrumentos conferiram, com o tempo, maior possibilidade de participação e controle democrático. Ocorre que, sem um estudo concreto que leve em consideração a especificidade da articulação de forças e interesses na realidade brasileira, torna-se difícil compreender como foi obtida a deliberação pública resultante de um processo conduzido pela administração pública.

A partir da construção de um estudo de caso, a pesquisa tentará compreender o papel exercido pelo direito no âmbito de um processo de licenciamento ambiental, verificando se determinado arcabouço legal é suficiente para a garantia institucional de mecanismos de participação pública e deliberação e, de outro, como meio pelo qual o poder comunicativo, tal como o concebe Jürgen Habermas, pode ser transformado em poder administrativo.

### **Suporte teórico**

A análise dos dados obtidos do estudo empírico será feita a partir de uma dimensão legitimadora do direito, enquanto mecanismo para assegurar uma participação substantiva dos diversos grupos de interesse. Assim, esta pesquisa filia-se teoricamente ao modelo de democracia proposto por Jürgen Habermas, o que permite avaliar não apenas se os procedimentos decisórios existem e se são observados (aspecto procedimental), mas em que condições o conteúdo da decisão pode ser influenciado por atores que se engajam num processo comunicativo (participação substantiva).

Assim, permite uma avaliação do desenho institucional sobre as suas normas procedimentais, bem como da suficiência dos instrumentos de participação e deliberação para a produção de uma deliberação legítima. As vantagens analíticas do modelo procedimental deliberativo residem na conjugação da racionalidade instrumental com a racionalidade comunicativa, da atuação dos atores orientados pelos seus próprios interesses com a atuação orientada pelo interesse comum, o que dá ao seu modelo a capacidade de avaliar (i) a atuação dos atores na esfera pública e (ii) a qualidade dos instrumentos de participação e deliberação.

O referencial teórico habermasiano orientará a prospecção de dados empíricos a partir da abordagem qualitativa do processo de licenciamento selecionado, bem como a definição de critérios para identificação do potencial ou o déficit democrático do processo de licenciamento para controle do conteúdo da decisão.

### **Método adotado**

O desenvolvimento de um trabalho com interface empírica exige não só a delimitação clara de seu objeto mas também a definição de formas para coleta e estruturação de dados e sua posterior análise. Como já mencionado, o presente trabalho apresenta uma discussão teórica acerca da função legitimadora do direito feita a partir de estudo de caso exploratório<sup>7</sup> com uma abordagem qualitativa.<sup>8</sup>

Para tanto, é imprescindível que a análise da implementação da Usina Termoelétrica de Canas extrapole a observação estritamente normativa do direito para também se debruçar sobre como elementos que materializam a participação dos grupos de interesse podem revelar o uso dos instrumentos de participação visando a um controle democrático da deliberação. O processo de licenciamento da Usina Termoelétrica de Canas possui quase três mil páginas e mais de dez volumes, constituindo um registro abrangente para observação de elementos que instrumentalizam a participação e revelam a função legitimadora do direito, tais como: registros de audiências públicas, atas de reunião com representantes do órgão licenciador, contribuições técnicas oferecidas por diversos interessados, solicitações de esclarecimentos, medidas condicionantes e compensatórias

---

<sup>7</sup> O estudo de caso se caracteriza por ter como objeto uma unidade como parte de um universo mais amplo, tendo como finalidade inferir o que o caso específico pode sugerir sobre o todo; a partir de uma unidade se investiga as características relevantes para um todo. Para o sucesso de um estudo de caso em pesquisas sociais este deve possuir um recorte preciso no tempo e local onde se desenvolve, o que acarretará em boa estruturação e coleta de dados que subsidiarão a análise. Além de outras finalidades, um estudo de caso pode servir de importante suporte para posteriores aprofundamentos da pesquisa e para compreensão de questões relacionadas ao objeto - no caso não só a participação pública no processo de licenciamento ambiental específico, mas uma discussão mais ampla sobre a função legitimadora do direito. Um estudo de caso pode ser classificado como exploratório quando tem por objetivo proporcionar uma visão geral de determinado fato ou obter um problema melhor esclarecido e passível de aprofundamentos (YIN, 2001 e STAKE, 2005).

<sup>8</sup> A pesquisa qualitativa se caracteriza por sua abertura ao longo do seu desenvolvimento, não estando moldada a um plano previamente estabelecido de variáveis (um traço mais característico das pesquisas quantitativas), mas sim aberta a fatos, atores, fenômenos que surgem ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Seu método não se destina a medir eventos, mas sim descrever e compreender fenômenos contando, para tanto, com a perspectiva dos participantes do objeto estudado. Além disso, visa obter dados descritivos por meio de uma proximidade entre o pesquisador e seu objeto de estudo (GODOY, 2005).

estabelecidas pelo órgão licenciador, alterações na concepção do empreendimento resultantes da participação pública.

A partir dos registros constantes do processo de licenciamento da Usina Termoelétrica, também foi possível constatar uma multiplicidade de grupos de interesse provenientes de diferentes órgãos, entidades, entes federativos e poderes constituídos, revelando uma diversidade de atores, como sindicatos e associações, empresas do setor elétrico e de consultoria, vereadores de vários municípios, secretários municipais e de Estado, pesquisadores vinculados a institutos de pesquisa, pessoas físicas, membros de colegiados consultivos e deliberativos da administração pública direta municipal e estadual, autarquia de proteção a áreas protegidas, Ministério Público e Defensoria Pública (ambos do Estado de São Paulo).

Com a identificação dos atores e dos grupos de interesse foi possível aprofundar, por meio de entrevistas, a avaliação das condições deliberativa tanto do processo decisório quanto dos instrumentos de participação. Os relatos colhidos permitiram contrastar os registros constantes dos autos do processo de licenciamento da Usina trazendo elementos que complementavam os registros existentes sobre a participação pública e a permeabilidade do processo de tomada de decisão a partir da perspectiva do ator participante do processo deliberativo, por exemplo, sobre a suficiência das audiências públicas, a imparcialidade do órgão licenciador e o adequado acesso às informações. Foram realizadas sete entrevistas, e os entrevistados foram identificados ao longo do processo de licenciamento e escolhidos de modo a permitir uma representação abrangente dos vários grupos de interesse.

A coleta de informações nessa etapa se deu por meio de entrevistas semiestruturadas com 11 perguntas principais (vide anexo I), elaboradas após o estudo de todos os volumes do processo de licenciamento da Usina Termoelétrica de Canas. Esclarecimentos foram feitos quando necessários à compreensão da pergunta, e as entrevistas foram pautadas pelo mínimo sugestionamento do entrevistador para que as respostas fossem dadas da forma mais livre possível, sem direcionamentos ou imposição de uma visão. Além disso, as perguntas principais foram iguais para todos os entrevistados, permitindo uma comparação entre todos.

## **Estrutura do trabalho**

O presente trabalho é composto de quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão.

O capítulo 1 apresenta ao leitor uma retrospectiva histórica das experiências norte-americana e europeia sobre o surgimento de pesquisas a respeito do impacto ambiental causado pela instalação de atividades e empreendimentos e da associação destes a uma distribuição desigual entre populações. São expostos os instrumentos jurídicos adotados, por esses países, visando melhorar a participação pública e aperfeiçoar o controle democrático das decisões que autorizam a instalação de empreendimentos potencial ou significativamente poluidores. Por fim, o capítulo faz um breve retrospecto dos estudos desenvolvidos no Brasil sobre riscos ambientais e populações vulneráveis, experiências de participação e deliberação e destaca a necessidade de um aprofundamento do conhecimento sobre a participação pública em processos de decisão sobre temas ambientais.

O capítulo 2 se ocupa da exposição da legislação brasileira para tutela do meio ambiente em âmbito constitucional e infraconstitucional com especial ênfase nos instrumentos destinados a propiciar uma participação pública na gestão do uso dos recursos naturais e controle da poluição, bem como da legislação que orienta o rito a ser seguido pelo licenciamento ambiental para autorização de instalação de obras ou atividades potencial ou significativamente poluidoras.

O capítulo 3 ressalta a polissemia do conceito de democracia, descrevendo as principais teorias formuladas a seu respeito, com especial ênfase na construção teórica do filósofo Jürgen Habermas, corrente teórica na qual a pesquisa se insere. Para tanto será apresentado o desenvolvimento do conceito a partir do que Habermas considera os três modelos de democracia - o modelo republicano, a tradição liberal e sua proposta de democracia procedimental - bem como a dupla função exercida pelo direito em seu modelo teórico. O capítulo também discorre sobre a multiplicidade de experiências institucionais de participação e deliberação no Brasil, indagando acerca da pertinência da aplicação do modelo habermasiano à compreensão das mesmas.

O capítulo 4 versa sobre o processo de licenciamento ambiental da Usina Termoelétrica de Canas, assinalando os critérios metodológicos que orientaram a escolha desse licenciamento como objeto de estudo de caso e os dados extraídos a partir dos registros constantes dos autos do processo e das entrevistas conduzidas. Em seguida os dados são estruturados e analisados tendo como referencial os fundamentos teóricos da democracia deliberativa.

Por fim, são apresentadas as conclusões a partir de um diálogo entre os fundamentos teóricos do trabalho e a análise empírica do processo deliberativo observado no estudo de caso.

# CAPÍTULO 1

## ATIVIDADES POLUIDORAS, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tem por objetivo apresentar ao leitor as experiências norte-americanas, europeias e brasileiras na condução da relação entre a) a instalação de atividades poluidoras, b) os riscos ambientais advindos destas, e c) as possibilidades de participação pública no processo de deliberação que visam autorizar a operação de atividades poluidoras.

Em que pese os diferentes contextos desses países, foram experiências importantes que revelaram um diagnóstico sobre como populações mais vulneráveis (de baixa renda, baixa escolaridade, pouco domínio da língua, com poucos recursos políticos ou associativos etc.) suportavam uma parcela desproporcional da degradação ambiental. A partir desse diagnóstico sucedeu-se a adoção de instrumentos normativos e institucionais com objetivo de incorporar a participação pública (principalmente daqueles diretamente afetados) nos processos de tomada de decisão com uma das formas de evitar ou reduzir a distribuição desigual de riscos e benefícios.

Embora não seja objeto desta pesquisa avaliar a eficácia da adoção das normas e instituições em tais países, acredita-se que a clareza de tal contexto histórico seja relevante para a tentativa de compreender, a partir de um estudo de caso, como no contexto do direito brasileiro são articulados um processo de deliberação pública e os instrumentos de participação.

### **1.1. A experiência norte-americana**

É possível notar, entre as décadas de 60 e 90, que a agenda do movimento ambientalista esteve voltada para temas como a definição de níveis aceitáveis de poluição, a identificação dos responsáveis por fontes poluidoras (por exemplo, para despoluição de áreas contaminadas e de corpos hídricos), a análise de custos econômicos envolvidos para o controle da poluição (*tradeoffs*), o controle de substâncias (tais como as destruidoras da camada de ozônio), o banimento de poluentes e minerais (por exemplo defensivos agrícolas e fibras de amianto, respectivamente), soluções para conservação dos recursos

naturais e de espécies da fauna e flora (por meio de programas conservacionistas e divulgação de listas vermelhas de espécies em extinção), o aumento de áreas especialmente protegidas (as unidades de conservação), entre outros.

São representativos destas três décadas o escopo central das conferências de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992)<sup>9</sup>, ambas promovidas pela Organização das Nações Unidas; as célebres publicações como *Limits to Growth* e *Silent Spring*<sup>10</sup>; o surgimento de organizações não governamentais ambientalistas voltadas para a proibição de testes nucleares, salvaguarda de espécies, e conservação de áreas naturais<sup>11</sup>; e, não menos importante, Convenções e Protocolos internacionais para controle da poluição e proteção dos recursos naturais.<sup>12</sup>

Ainda que a sucessiva transformação da legislação ambiental, a recuperação de ecossistemas e a instituição de um aparato administrativo para gestão dos recursos naturais tenham propiciado uma expressiva melhora na qualidade ambiental, tardou até que constasse da pauta de tomadores de decisão a preocupação com iniquidades provenientes da distribuição desigual dos riscos e dos benefícios associados a políticas públicas ambientais - notadamente da autorização para instalação de obras ou empreendimentos potencial ou significativamente poluidores.

---

<sup>9</sup> A Conferência de Estocolmo, denominada Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 na capital da Suécia, teve como objetivo sensibilizar Estados nacionais sobre a finitude dos recursos naturais e a importância do equilíbrio ecológico para o pleno desenvolvimento humano. Já a Conferência do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992, obteve como principal avanço a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável.

<sup>10</sup> O estudo *Limits to Growth* (ou *Limites para o Crescimento*), publicado em 1972 e elaborado pelo Instituto de Tecnologia de Massachussets sob os auspícios do Clube de Roma (entidade de congregação de cientistas), marcou fortemente o debate ambientalista durante a Conferência de Estocolmo e de toda a década que se seguiu ao concluir que não seria possível o planeta Terra suportar o padrão de crescimento das nações desenvolvidas diante da finitude dos recursos naturais e energéticos e o aumento da poluição. O livro *Silent Spring* (ou *Primavera Silenciosa*), publicado em 1962 e escrito por Rachel Carson, narrava os efeitos do uso de pesticida no meio ambiente, particularmente nas aves, corroborando para levar ao banimento do uso do pesticida DDT (dicloro-difenil-tricloroetano).

<sup>11</sup> Podemos mencionar, no plano internacional: a WWF - World Wildlife Fund, fundada em 1961 para conservação de habitat de animais selvagens; a entidade *Conservation International*, fundada em 1987 com objetivo de desenvolver ações de proteção a áreas terrestres e marítimas com alto grau de importância biológica; o *Greenpeace*, fundado em 1971 para ações contra testes nucleares no Alasca; e, no plano nacional, merece destaque a criação da SOS Mata Atlântica em 1986, com a missão de lutar pela conservação de áreas remanescentes do bioma que lhe dá nome, uma das primeiras entidades ambientalistas do Brasil.

<sup>12</sup> Dentre as várias convenções e protocolos merecem destaque, do período entre 1970 e 1990, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e seu Protocolo de Montreal (1987); a Convenção da Biodiversidade, de 1992, e que posteriormente deu origem ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000); e a Convenção sobre a Mudança do Clima, de 1992.

Os casos em que os receptores dos riscos e dos benefícios sejam os mesmos não apresentam maiores desafios teóricos por não haver um problema de desigualdade na distribuição – é o que ocorre, muito provavelmente, com a implantação de um parque urbano, embora possa acarretar, por exemplo, o aumento do fluxo de veículos e transeuntes nas imediações, a população de seu entorno também usufruirá de benefícios como a amenização do microclima local, maior arborização e permeabilidade do solo.

Contudo, essa não é a situação mais recorrente no que tange à instalação e operação de obras ou empreendimentos potencial ou efetivamente poluidoras, que muitas vezes implicam na distribuição dos riscos e benefícios entre grupos diferentes. É o que acontece, por exemplo, com a instalação de aterros sanitários: trata-se de atividade essencial para a proteção do meio ambiente na medida em que possibilita a adequada destinação final dos resíduos gerados por determinado grupo (receptores dos benefícios), destinando esses a um centro de tratamento e disposição final situado em local habitado por grupo distinto (receptores dos riscos).

Como se vê, questões como esgotamento dos recursos naturais, capacidade de suporte do planeta e exploração da fauna e flora monopolizaram as discussões ambientais e a adoção de políticas públicas (atos normativos, destinação de recursos, esforços de cooperação internacional etc.), ficando escamoteado o debate sobre a degradação ambiental imposta a determinados grupos populacionais.

A experiência norte-americana é particularmente relevante para esta pesquisa por permitir apresentar uma reconstrução histórica da incorporação da análise de desigualdades distributivas à temática ambientalista, durante a década de 90, culminando na adoção de instrumentos de participação em processos decisórios.

Os primeiros estudos sobre a distribuição desigual de riscos e benefícios começaram na década de 1980 nos Estados Unidos, e eles se concentravam na relação entre grupos vulneráveis (minorias étnicas, grupos de baixa renda, grupos de idosos e de pouco domínio da língua nativa) com desigualdades distributivas. Esses estudos foram responsáveis pela sensibilização pública da necessidade de maior controle democrático da instalação e operação das atividades industriais poluidoras, particularmente pela maior participação da



população diretamente afetada. A essa preocupação com a distribuição desigual de riscos e benefícios deu-se o nome de “justiça ambiental”. Como será visto, tais estudos foram capazes de articular dois temas até então segregados: a proteção ambiental e a luta por reconhecimento de direitos civis, individuais e coletivos.

O primeiro desses estudos, *Siting Of Hazardous Waste Landfills And Their Correlation With Racial And Economic Status Of Surrounding Communities*, elaborado pelo Government Accountability Office - GAO (GAO, 1983), órgão de assessoramento técnico da Câmara dos Deputados norte-americana, se debruçou sobre a correlação entre a localização de aterros sanitários de resíduos perigosos e o perfil socioeconômico (renda, origem racial) de comunidades situadas nas áreas adjacentes. Dentre outros achados, o estudo constatou que a população negra era a mais afetada nas comunidades que recepcionavam a localização dos aterros, dessa população 26% tinha renda abaixo da linha da pobreza; que a determinação do local onde seriam instalados tais aterros carecia de uma regulamentação federal; e que a legislação federal era omissa ao não dispor sobre a participação popular no processo de instalação de aterros destinados a receber as bifenilas policloradas (os “PCBs”), compostos por elementos químicos altamente tóxicos. O estudo teve como amostra quatro centrais de descarte.

Outra pesquisa que alcançou grande repercussão pública foi elaborada pela *United Church of Christ* em 1987, que se propunha a ter uma abrangência nacional e servir de instrumento de empoderamento da população atingida pelo que chamava de “racismo”:

“[...] Este relatório visa permitir que as vítimas desta forma insidiosa de racismo não só se tornem mais conscientes do problema, mas que também participem da formulação de estratégias viáveis para sua solução. [...] em particular, chamamos a atenção para o fato de que a raça é um fator importante relacionado à presença de resíduos perigosos em comunidades residenciais nos Estados Unidos”. (UCC, 1987, p. 10). (tradução livre)

Após a análise de todos os 415 aterros de resíduos perigosos existentes e cadastrados no sistema federal de monitoramento e o cruzamento destes com dados censitários de outro estudo que analisou 18.164 depósitos de resíduos perigosos não monitorados, a pesquisa concluiu que

“[...] a porcentagem de residentes de comunidades que pertencem a um grupo étnico e racial foi um fator relevante para determinação

do número de aterros de resíduos perigosos em detrimento de fatores como rendimento familiar e o valor das casas. " (UCC, 1987, p. 13) (tradução livre)

Portanto, o estudo sugeria que o descarte de resíduos perigosos não estava relacionado apenas a espaços cujo custo de disposição final era menor, mas também a características das comunidades locais que as tornavam mais vulneráveis - tais como ausência de recursos políticos e econômicos, baixo domínio da língua, baixa escolaridade, ausência de associações, baixa familiaridade com as estruturas burocráticas do governo, ausência de representação junto a colegiados deliberativos, entre outros.

Outro importante fato se deu em janeiro de 1990 com a realização da Conferência sobre Raça e Incidência de Perigos Ambientais, organizada pela Escola de Recursos Naturais da Universidade de Michigan, cujos participantes e organizadores encaminharam, ao final, ofício requisitando a adoção de ações por parte da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (Environmental Protection Agency - EPA, em inglês), que por sua vez criou em julho de 1990 um Grupo de Trabalho incumbido de: (i) revisar e avaliar as evidências de que minorias raciais e com baixos salários suportam uma carga desproporcional de riscos ambientais, permitindo identificar populações que devam ser objeto de ações específicas de redução de riscos; (ii) revisar programas em curso visando identificar aperfeiçoamentos possíveis para adoção de ações para redução de riscos; (iii) revisar as diretrizes para estudo de riscos e diretrizes para comunicação de riscos relacionados à raça e renda; e (iv) revisar as relações institucionais mantidas pela EPA para incluir consulta a organizações representativas de minorias raciais e de populações de baixa renda em seus processos de tomada de decisão (EPA, 1992, p.7).

Outro relevante estudo publicado sobre essa questão foi o trabalho de Bob Bullard intitulado "Anatomy of environmental racism - In Toxic struggles: the theory and practice of environmental justice" (BULLARD, 1993), em que afirma que

"[...] 60% (15 milhões) dos afro-americanos vivem em comunidades com um ou mais aterros de resíduos tóxicos. Dos aterros comerciais licenciados, 60% estão localizadas em comunidades predominantemente afro-americano ou latino-americano". (tradução livre).

Por último cabe mencionar o estudo Environmental Equity – Reducing Risk For All Communities, elaborado pela EPA em 1992, e motivado pela constatação de que nos últimos 20 anos a Agência havia obtido considerável sucesso em termos de proteção e recuperação do meio ambiente, mas permanecia pouco compreendido o modo como indivíduos e grupos eram afetados de maneira desigual – principalmente aqueles com menor renda ou minorias étnicas. Esse trabalho acabou por sugerir a adoção de 8 ações (EPA, 1992, v. 2, p. 30):

1. aumentar a prioridade dada a temas de equidade ambiental, considerando-a como um importante passo na proteção ambiental e reconhecendo o direito que toda comunidade tem de melhorar a qualidade ambiental;
2. coletar e manter informações para possibilitar avaliações de risco que também sejam baseadas em renda, idade e raça;
3. revisar os procedimentos de avaliação de riscos para assegurar uma melhor caracterização dos riscos em determinadas populações, comunidades ou áreas geográficas, não se limitando a uma análise de poluentes;
4. identificar oportunidades para reduzir elevados riscos concentrados em grupos específicos;
5. considerar a distribuição de riscos a grupos populacionais na elaboração de atos normativos, e não só uma análise de custos e benefícios, definindo diretrizes para decisões regulatórias;
6. revisar os procedimentos referentes a licenciamento ambiental, monitoramento e fiscalização para lidar com a alta concentração de riscos nas comunidades de minorias raciais e de baixa renda;
7. expandir os níveis e aprimorar as formas com as quais se comunica com comunidades de minorias raciais e de baixa renda para envolvê-los na elaboração de políticas públicas;
8. assegurar que a preocupação com a equidade ambiental seja incorporada no planejamento e nas operações de longo prazo.

Em 1994, como resposta aos estudos publicados na década de 80 que denunciavam desigualdades distributivas da qualidade ambiental e ao relatório da EPA elaborado pelo grupo de trabalho, foi editada a Ordem Executiva 12.898, de 11 de fevereiro de 1994, dispondo sobre uma série de medidas que deveriam ser adotadas por diversas agências federais – dentre as quais a EPA – dispondo especificamente sobre participação pública e acesso a informação (seção 5.5 da Ordem) por meio: (a) do recebimento e análise de petições públicas para incorporação de normas visando o aperfeiçoamento da justiça ambiental; (b) da tradução de documentos públicos e audiências para populações com limitações na língua inglesa; (c) da garantia de que tais documentos e audiências sejam

compreensíveis e acessíveis ao público; e (d) pela realização de reuniões públicas para recebimento de sugestões e prestação de esclarecimentos.

No tocante ao processo de licenciamento ambiental, merece destaque o estudo *Environmental Justice in The Permitting Process: A Report from the Public Meeting on Environmental Permitting Convened by the National Environmental Justice Advisory Council* (EPA, 2000), em que, especificamente quanto ao processo de licenciamento o estudo recomendava a necessidade de:

1. notificar as comunidades afetadas (incluindo os domicílios e equipamentos públicos), sobre solicitação de licenciamento tão logo a Agência tenha notícia, o que acarretaria em mais oportunidades para interação entre Agência e público;
2. adotar listas com itens a serem verificados por servidores da Agência para identificação de potenciais causas desigualdade ambiental;
3. requerer ações de monitoramento adicionais;
4. atuar como facilitador de diálogos de modo a (i) incorporar na licença condições que atendam preocupações locais, (ii) mediar entendimentos entre empreendedor e residentes locais afetados, (iii) propiciar oportunidade para autoridades locais relatarem problemas relacionados a barulho, odor e tráfego e que a agência não pode resolver; (iv) construir acordos voluntário entre empreendedor, comunidade, a Agência e autoridades locais;
5. adotar dados sobre vulnerabilidade de comunidades como critério para orientar ações de fiscalização em empreendimentos e envio de relatórios periódicos a estas comunidades;
6. auxiliar órgãos e autoridades locais para solução de problemas relacionados a odor, barulho e tráfego decorrentes da instalação da obra ou empreendimento;
7. levar em consideração características da comunidade afetada (idade, renda, escolaridade) para orientar os métodos de comunicação a serem adotados e os locais de discussão pública;
8. utilizar conciliador externo para auxiliar na construção de um entendimento entre as partes interessadas;
9. ajudar os grupos afetados a obterem dados e acessarem órgão de apoio necessários a qualificar sua participação no processo de licenciamento, inclusive por meio de capacitação e treinamento prévios;
10. definição de critérios objetivos para denegação da concessão da licença, por exemplo em locais onde a qualidade ambiental do solo, ar e recursos hídricos já estejam acima de determinado padrão;
11. eleger membro *ad hoc* para instâncias colegiadas deliberativas ou consultivas para representação de populações diretamente afetadas por determinado processo de licenciamento ambiental.

Como se pode notar deste breve retrospecto teórico, os estudos e questionamentos públicos do início da década de 80 - produzidos inclusive por entidades de representação externas ao ambiente acadêmico e órgãos e entidades do Poder Público, como a United Church of Christ - ensejaram, aos poucos, a incorporação pela Agência de Proteção Ambiental da preocupação com desigualdades distributivas, principalmente a comunidades mais vulneráveis. O que no início era visto como um denunciamento de "racismo ambiental" passou a ser uma categoria autônoma de "populações vulneráveis" para abranger qualquer grupo submetido a uma distribuição desigual dos riscos e benefícios associados à instalação de uma obra ou atividade potencial ou significativamente poluidora ou degradadora do meio ambiente.

Essa mudança reforça o igual direito de todos a uma proteção adequada e a uma fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, principalmente, de participarem dos processos de decisão dos quais serão afetados, independentemente de sua condição econômica, origem racial, escolaridade, etc., rompendo com a ideia de que todos são igualmente vítimas da degradação ambiental.

Por conseguinte, o conceito de "justiça ambiental" adotado pela Agência de Proteção Ambiental<sup>13</sup> revela esta abrangência:

"[...] o tratamento justo<sup>14</sup> e um envolvimento significativo<sup>15</sup> de todas as pessoas independentemente da raça, cor, origem, cultura, educação ou renda com relação ao desenvolvimento, implementação e cumprimento das leis e políticas públicas ambientais."

---

<sup>13</sup> Tal conceito foi proposto no relatório do Grupo de Trabalho criado pela Ordem Executiva n. 12898, sendo desde então adotada pela EPA.

<sup>14</sup> Por tratamento justo entende-se que nenhum grupo de pessoas deve suportar uma distribuição desproporcional de efeitos negativos resultantes de operações industriais ou do cumprimento da legislação ambiental.

<sup>15</sup> Por envolvimento significativo entende-se que (i) residentes de comunidades potencialmente afetadas devem ter uma oportunidade adequada de participar das decisões de uma atividade proposta que irá afetar sua saúde ou meio ambiente; que (ii) contribuições públicas devem ter o condão de influenciar a decisão da Agência; que (iii) todas as preocupações dos participantes serão consideradas no processo de tomada de decisão; e que (iv) os tomadores de decisão devem procurar facilitar a participação daqueles potencialmente afetados.

## 1.2. A experiência europeia

Em que pese na Europa os estudos sobre a distribuição desigual de riscos e benefícios associados à proteção ambiental não terem tido uma ampla projeção, merece ser citado o processo que levou diversos países a adotarem uma importante convenção sobre participação e, alguns anos depois, a União Europeia diretivas sobre o assunto.

Considera-se como o estudo inaugural do debate sobre "justiça ambiental" na Europa a publicação *Pollution Injustice* da entidade ambientalista Friends of the Earth (FOE), de 1999, que comparou a localização de grandes plantas industriais licenciadas com o rendimento médio de famílias, tendo constatado que 662 dessas industriais estavam instaladas em áreas onde o rendimento médio familiar é menor de 15.000 Libras/ano, e apenas cinco das indústrias de grande porte estavam instaladas em áreas onde o rendimento médio familiar é maior de que 30.000 Libras/ano. Se por um lado esse estudo possui o mérito de ter inaugurado uma nova dimensão do debate ambientalista no Reino Unido (e na Europa) suscitou, de outro, uma série de outras difíceis questões associadas ao tema "justiça ambiental" - como mensurá-la, quais ações devem ser adotadas, por exemplo.

Segundo Gordon Walker (2000), o debate sobre justiça ambiental no Reino Unido não obteve a mesma amplitude que nos Estados Unidos, para quem isso se deve a três razões: (i) por não possuir um movimento forte por direitos civis como nos EUA, onde a justiça ambiental logo extrapolou os contornos da agenda ambientalista. Não por acaso, o tema surgiu da disparidade da qualidade ambiental entre comunidades de brancos e de negros dando ensejo a um "racismo ambiental", ao passo que a distribuição espacial de comunidades étnicas é menos evidente no Reino Unido; (ii) o movimento norte-americano se articulou em torno de tipos de poluição com forte apelo simbólico e político – resíduos tóxicos e perigosos e aterros sanitários –, ganhando uma escala de projeção nacional, o que não se verificou no Reino Unido; (iii) e, pelas restrições no Reino Unido, para ter acesso a informações ambientais, o que dificultou o mapeamento da distribuição espacial das fontes de risco.

Não muito depois de terem os primeiros estudos um marco normativo importante na experiência europeia foi a adoção da Convenção sobre Acesso a Informação, Participação Pública em Tomadas de Decisão e Acesso a Justiça em Matérias Ambientais - a chamada

"Convenção Aarhus", cidade de mesmo nome onde foi realizado em 1998 o encontro dos Estados-membros da União Europeia que culminou na elaboração dessa Convenção<sup>16</sup>, que entrou em vigor em 30 de outubro de 2001 e possui atualmente 39 países da União Europeia como signatários.

No esteio do preconizado pelo princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>17</sup>, diversos direitos individuais e coletivos foram consagrados na Convenção Aarhus, todos com a finalidade de instrumentalizar a participação de cidadãos na tomada de decisões públicas em questões relacionadas ao meio ambiente.

Segundo a Convenção<sup>18</sup>, os Estados-Partes devem adotar normas internas com a finalidade de compatibilizar seu ordenamento jurídico com os dispositivos da Convenção, que consagra, entre outras, as seguintes garantias:

- (i) o acesso à informação ambiental em poder de órgãos públicos;
- (ii) que o público interessado deve ser informado por meio de notificação pública no início do processo de licenciamento e ao longo deste, contendo ao menos, nesta notificação, o tipo de atividade que se pretende instalar; a autoridade pública responsável pela decisão; o procedimento que será adotado; as ocasiões e instrumentos para participação pública; orientações sobre como obter informações relevantes; e identificação dos órgãos e autoridades públicas com atribuição para receber petições e contribuições técnicas;
- (iii) que o procedimento público contemple tempo suficiente entre as etapas permitindo que os interessados possam se informar adequadamente;
- (iv) adoção de procedimentos para recebimento de petições, reivindicações, informações e opiniões;
- (v) que a decisão do órgão seja tomada considerando a participação pública dos interessados<sup>19</sup>, entendido como o público afetado ou

---

<sup>16</sup> A Convenção foi preparada pelo Comitê de Políticas de Meio Ambiente da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas.

<sup>17</sup> Diz o princípio 10 que "A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, o nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos."

<sup>18</sup> <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>, acessado em 23.01.2014

<sup>19</sup> "The public concerned means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest." (artigo 5 da Convenção).

potencialmente afetado, ou que tenha interesse no processo de tomada de decisão, devendo as organizações não-governamentais de proteção ao meio ambiente serem consideradas partes interessadas sempre que constituídas de acordo com a lei de seu país.

Como fruto dessa Convenção duas importantes Diretivas da União Europeia foram editadas, as de n.º 2003/4/EC, de 28 de janeiro de 2003, e n.º 2003/35/EC, de 26 de maio de 2003, respectivamente sobre o acesso a informação ambiental e a participação pública em processos de avaliação de impacto ambiental.

Segundo a Diretiva n.º 2003/4/EC, foi garantido a qualquer pessoa física ou jurídica o direito de acessar informações ambientais mantidas por autoridades públicas, dispensada a necessidade de apresentar qualquer justificativa, podendo a autoridade negar o acesso apenas em casos excepcionais definidos<sup>20</sup>. Por sua vez a Diretiva n.º 2003/35/EC produziu significativas alterações na Diretiva n.º 85/337/CEE sobre avaliação dos impactos ambientais decorrentes de projetos públicos ou privados, incorporando nessa: (i) o conceito de "público em causa" para se referir ao público interessado em participar do processo de avaliação de impacto ambiental, abrangendo o público afetado ou suscetível de ser afetado pelos processos de tomada de decisão ou neles interessado; (ii) a obrigação de a autoridade pública informar sobre o processo de licenciamento ambiental tão logo este tenha sido iniciado, contendo indicação das autoridades competentes, das informações existentes e onde ser acessadas, e as regras de participação do público; (iii) que seja assegurada ao público em causa toda informação recebida no curso do processo; (iv) que seja dada ao público em causa oportunidade efetiva de participar dos processos de tomada de decisão antes de qualquer deliberação; (v) a obrigação da autoridade pública motivar a sua decisão incluindo as informações relativas ao processo de participação do público.

---

<sup>20</sup> Dentre outros, se a informação solicitada não for mantida pela autoridade requisitada; se a requisição é feita de modo muito genérica; se a requisição versar sobre dados ou documentos ainda não concluídos; e se versar sobre assunto objeto de comunicação de intera do órgão público.



### 1.3. O contexto brasileiro

Na mesma época em que se iniciaram os estudos norte-americanos descritos no item 1.1 deste capítulo, Lúcio Kowarick inaugurava no Brasil uma tradição de estudos urbanos, particularmente com as obras *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza* e *Espoliação Urbana*, de 1979, que explicitaram as macroestruturas do modo de produção capitalista por detrás do aparente caos urbano marcado por salários baixos, moradias precárias, ausência de investimentos e ações estatais em áreas periféricas, e as más condições de transporte e saneamento. Em que pese serem distintos do enfoque dado ao recorte norte-americano exposto supra, tais estudos e outros que os sucederam comungam da constatação (e denúncia) de grupos submetidos a maiores vulnerabilidades por conta de uma ação (ou inação) do Estado.

Os trabalhos de Lúcio Kowarick influenciaram toda uma geração de pesquisadores e temas relacionados aos centros urbanos, sendo muitas as referências possíveis de citação - como MOISÉS, 1982 e JACOBI, 1989. Mais recentemente vale menção aos estudos realizados no Centro de Estudos da Metrópole sobre vulnerabilidade socioambiental a partir da constatação de sobreposição espacial entre áreas habitadas por populações com elevado grau de privação e os riscos sociais (áreas com ausência de infraestrutura urbana como água tratada e esgotamento, canalização de córregos, coleta de lixo etc.) e ambientais (ocupação de margens de rios, terrenos com alta declividade, terrenos próximos a lixões etc.). Um dos propósitos de tais estudos é semelhante ao daqueles descritos no contexto norte-americano: demonstrar que determinados grupos populacionais suportam parcelas desiguais de riscos ambientais - quer pela ação ou pela omissão do Poder Público. Vejamos.

Torres e Marques (2001) questionam em *Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal* se o conceito de periferia trabalhado pela sociologia urbana nas décadas de 1970 e 1980 resistiria ainda às novas características desses espaços nas regiões metropolitanas. A partir de um estudo de caso cujo objeto eram as porções territoriais da cidade de Mauá - Região Metropolitana de São Paulo - os autores propuseram sobrepor dados censitários e socioeconômicos (escolaridade, renda, condições de domicílio, origem migratória etc.) aos de riscos ambientais (áreas próximas a lixões, áreas sujeitas a inundações e desmoronamentos), encontrando uma cumulatividade de

riscos a que a população de baixa renda está submetida. Tal estudo empírico os levou a identificar uma grande heterogeneidade social e urbana nas periferias: além de áreas com melhor acesso a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, outras submetidas a condições adicionais de exclusão urbana por meio de uma distribuição desigual dos riscos ambientais, o que criaria "um círculo perverso de pobreza e péssimas condições de vida em locais específicos (mas nem por isso numericamente desprezíveis)" (2001, p. 66) - locais estes que os autores denominaram de hiperperiferia<sup>21</sup>.

Em trabalho semelhante, *Dinâmicas de urbanização na hiperperiferia da metrópole de São Paulo: análise dos processos de expansão urbana e das situações de vulnerabilidade socioambiental em escala intraurbana* Alves et al (2006) estudam a expansão urbana em direção a áreas de vulnerabilidade socioambiental<sup>22</sup>, entrelaçando as dimensões sociais e ambientais da urbanização. Para tanto, o estudo propõe o desenvolvimento de um método consistente na identificação de áreas de expansão urbana por meio de imagens de satélite e da caracterização da vulnerabilidade socioambiental dessas áreas a partir da conjugação de dados censitários, socioeconômicos, demográficos e ambientais - áreas que os autores chamaram de periferia da periferia.

Outro recorte analítico feito a partir da ciência política e da sociologia para temas relacionados ao meio ambiente se refere à análise dos espaços de participação e deliberação, por exemplo, para gestão de recursos naturais, elaboração normativa e autorização para instalação e funcionamento de obras e atividades potencialmente poluidoras, tais como os estudos de caso mencionados a seguir.

Sobre a gestão participativa dos recursos hídricos Jaobi (2004) faz uma análise dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), um dos instrumentos instituídos pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) em 1997, a partir do estudo da Bacia do Alto Tietê (RMSP). Criados pela Lei Federal n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, os CBH possuem funções consultivas e deliberativas no que tange às ações para gestão dos recursos hídricos

---

<sup>21</sup> "Áreas de periferia que, ao lado das características mais típicas destes locais – pior acesso à infraestrutura, menor renda da população, maiores percursos para o trabalho, etc. –, apresentam condições adicionais de exclusão urbana" (2001, 52).

<sup>22</sup> Segundo os autores a "vulnerabilidade socioambiental" pode ser definida como a sobreposição ou cumulatividade de problemas e riscos sociais e ambientais, que se concentram em determinadas áreas, espalhadas por toda a metrópole".

em determinada bacia, podendo promover debate, arbitrar conflitos e estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso da água, sendo compostos por representantes de entes federados, usuários de água, entidades civis com comprovada atuação em recursos hídricos. Segundo JACOBI, em que pese tal engenharia institucional promover a superação de assimetrias de informação e uma nova cultura de direitos, são ainda muito permeadas por uma concepção tecnicista:

"[...] a grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecimento de pactos. Dada a complexidade do processo e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que, na maioria dos casos, ainda estão centrados numa forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo" (2004, p. 279).

Assim, os CBH conviveriam com uma ambiguidade: a promoção de um espaço para participação da sociedade civil e a concentração do poder decisório em quem detém o conhecimento técnico-científico, sugerindo, o autor, a necessidade de uma "desmonopolização do conhecimento perito" redefinindo a relação entre leigos e peritos (p. 280). JACOBI conclui:

"[...] a modernização dos instrumentos requer uma engenharia socioinstitucional complexa, apoiada em processos educacionais e pedagógicos para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos, notadamente dos grupos sociais mais vulneráveis, às informações em torno dos serviços públicos e dos problemas ambientais".

Também merece destaque o estudo de Angela Alonso e Valeriano Costa sobre audiências públicas do Rodoanel-Trecho Oeste. Segundo as autoras, "em contraste com o otimismo da literatura teórica, avaliações de experiências concretas para a aplicação de processos deliberativos na área de meio ambiente apontam para uma série de problemas" (ALONSO; COSTA, 2004, p. 295). A pesquisa conduzida teve como objetivo avaliar se os grupos sociais diretamente afetados pelo Rodoanel possuem os recursos materiais e cognitivos necessários para participar das audiências públicas e se o formato institucional das audiências é permeável à participação das camadas sociais mais baixas.

Após uma análise do perfil dos grupos afetados, dos participantes das audiências públicas, dos argumentos mobilizados, o rito de condução dessas audiências, e as estratégias do proponente do projeto concluíram que as audiências públicas

“funcionaram como um foro para popularizar a informação técnica e legitimar as decisões políticas que estavam basicamente confinadas aos gabinetes governamentais”. Para as autoras “a criação de novos espaços para discussão e a incorporação de novos agentes neles não resultam necessariamente em padrões de tomada de decisão dos regimes representativos, visando garantir condições para discussão e deliberação baseadas na livre comunicação entre sujeitos racionais” (ALONSO; COSTA, 2004, p. 307).

No tocante à gestão dos recursos hídricos, RODRIGUES (2014) destaca a multiplicidade de espaços deliberativos atualmente existentes. Segundo a autora, esses "canais de interação socioestatal" adquiriram novos formatos e complexidades institucionais, desafiando o surgimento de novos estudos para sua compreensão. Já não estariam mais limitados a conselhos gestores de políticas públicas, à elaboração de Planos Diretores ou experiências dos chamados Orçamentos Participativos, tampouco, a um espaço de participação limitado a uma interação entre Estado e atores coletivos (movimentos sociais, sindicatos, associações, etc.). Para sustentar esse argumento Rodrigues parte do estudo de caso de gestão participativa do Programa Córrego Limpo da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) em que, por meio do estabelecimento de parcerias com a sociedade, buscou-se o envolvimento de lideranças, moradores e técnicos da Companhia nos esforços de perenização das ações de limpeza de córregos, o que se deu por meio de fóruns de governança colaborativa com atribuição de elaborar projetos que seriam custeados pela Companhia.

Especificamente quanto à justiça ambiental, Acselrad (2008, p. 40) destaca como um dos marcos da incorporação da temática sobre justiça ambiental no Brasil a publicação *Sindicalismo e justiça ambiental* em 2000, produzido pela organização não governamental Instituto Brasileiro de Análises Sociais (Ibase), pela Central Sindical da Central Única dos Trabalhados no Rio de Janeiro e por pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ainda no entender de Acselrad (2008, p. 40), dois outros importantes eventos contribuíram para a consolidação do tema no Brasil: o Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania (2001, na cidade de Niterói) e a criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (o que se deu ao final desse Seminário).

Referida Rede adota como estratégias de ação a democratização dos processos decisórios mediante um envolvimento pleno da comunidade afetada por meio de consultas e informações sobre os riscos das obras, atividades ou empreendimentos; e alteração da forma como as entidades públicas de proteção ao meio ambiente atuam – em geral uma atuação tecnicista e *a posteriori*, “pouco sensível às variáveis sociais e culturais do gerenciamento do risco ambiental” –, sugerindo o desenvolvimento de metodologias de “avaliação de equidade ambiental” como alternativa aos métodos adotados no Estudo de Impacto Ambiental (ACSELRAD, 2008, p. 33). A Rede Brasileira de Justiça Ambiental possui adesão de dezenas de entidades não governamentais ambientalistas, centros de pesquisa vinculados a universidades, associações de vítimas de acidentes ou de contaminação por substâncias, e movimentos de grupos afetados por grandes obras de infraestrutura.

Considerando os avanços científicos no tema, permanece pouco estudado o arcabouço jurídico-institucional do processo de licenciamento ambiental no que se refere à legitimidade democrática das decisões e o seu controle por meio da participação e da deliberação. Como será visto no Capítulo 3, uma série de instrumentos foram adotados para aperfeiçoamento da participação pública – alguns já com mais de duas décadas de vigência –, porém pouco se conhece sobre sua efetividade.

Diante desse quadro, a pesquisa ora proposta pretende contribuir para o suprimento da lacuna existente na análise da participação e deliberação no processo de licenciamento, ambiental de modo a contribuir, a partir de um estudo de caso, para a discussão da atual “engenharia institucional” e seus eventuais aperfeiçoamentos normativos.

## **CAPÍTULO 2**

### **TEORIAS DA DEMOCRACIA**

Este capítulo pretende apresentar o arcabouço teórico que servirá de subsídio para orientar a coleta e a análise de dados do estudo de caso. A partir do modelo deliberativo de democracia concebido pelo filósofo alemão Jürgen Habermas e da função exercida pelo direito nessa formulação teórica, serão extraídas as diretrizes que devem orientar a análise do processo de participação e deliberação que ocorre no estudo de caso desta pesquisa.

O capítulo inicia-se apresentando a classificação proposta por David Held (2006) sobre as principais concepções atuais de democracia, suas características fundamentais e teóricas.

Em seguida, discute-se em maior profundidade a concepção deliberativa de democracia a partir da obra de Jürgen Habermas, notadamente das características apresentadas em sua obra *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, publicado originalmente em 1968.

Por fim, o capítulo expõe o contexto vivenciado pelo Brasil nas últimas duas décadas com o surgimento de sucessivos espaços de participação e deliberação – notadamente para controle e gestão de políticas públicas e para definição de aplicação de recursos do orçamento público. Com o surgimento desses espaços a participação pública passa a ser estudada em que termos ela se dá (e não mais se ela acontece), com que qualidade, de que modo é incentivada ou restringida por meio das regulamentações e quais os efeitos sobre a deliberação advindos da participação – no caso, em um processo de licenciamento ambiental.

#### **2.1. Concepções teóricas da democracia**

As mudanças pelas quais passou o conceito de “democracia” ao longo dos séculos revelam a impossibilidade de se adotar um significado único. Mesmo relativamente ao período contemporâneo, as pesquisas sobre democracia mostram o quanto são diversas as correntes teóricas que a conceituam. Conquanto diferente em seus conceitos, a referência à democracia enquanto sistema de legitimação do poder político e do direito a teria tornado um emblema indispensável e que a tudo legitima indiscriminadamente e sem o

acompanhamento de uma crítica necessária, sobretudo quando assume uma pretensão consensualista (VILLAS BÔAS, 2013, p. 651).

Para o adequado desenvolvimento desta pesquisa é indispensável delimitar a partir de qual conceituação de democracia o estudo de caso é analisado – a de democracia deliberativa – e de que forma a democracia deliberativa se distingue das demais correntes teóricas apresentadas na classificação sugerida por David Held em sua obra *Models of Democracy* (2006), que reuniu os principais teóricos e as características em torno de cinco grandes concepções: elitista, pluralista, legalista, participativa e deliberativa. O objetivo é explicitar em que corrente teórica se situa a análise pretendida pela pesquisa e como se dá a sua relação com o surgimento de novos espaços de participação e deliberação.

### **2.1.1. Elitista**

São dois os principais teóricos da concepção elitista de democracia: Max Weber, cuja obra principal em que desenvolve os contornos de sua concepção de democracia é *Economia e sociedade*, publicado originalmente em 1913; e o austríaco Joseph Schumpeter, com a obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, de 1942. De modo geral, para ambos a vida em sociedades modernas, industriais, exigiria do cidadão se conformar com pouco espaço para participação política, cabendo a estes no máximo escolher seus tomadores de decisão. Isso porque, segundo acreditavam, o intenso processo de racionalização pelo qual passava o desenvolvimento econômico, a política e a vida social levaria a uma profunda perda de liberdade do indivíduo, inclusive de suas escolhas políticas.

Para Weber, uma administração pública burocrática seria indispensável à sociedade moderna, pois esta dependeria cada vez mais de procedimentos, padrões, rotinas, *standards*, normas, para um desempenho racional e eficiente de suas funções administrativas. Com isso, diz Weber (2004, v. 1, p. 543), os mais experientes e treinados para operar o aparato público burocrático possuiriam uma superioridade técnica e competitiva, sobressaindo-se o papel dos partidos políticos. Nesse arranjo não haveria espaço para uma democracia direta, pois, segundo ele, levaria a uma administração ineficiente e a um sistema político instável.

Os partidos políticos, por sua vez, não teriam ficado imunes a essa especialização e racionalização do aparato público; teriam se transformado em meios para disputar e vencer eleições, em organizações de larga escala especializadas em conquistar o voto de eleitores e o poder. A democracia nesse contexto "elitista" serviria para afastar os mais fracos e estabelecer aqueles mais competentes (uma elite) em disputar votos e poder. As máquinas partidárias estabeleceriam mecanismos de controle de seus membros (eleitos ou não), erodindo a ideia de um parlamento como centro de debate de ideias e participação de cidadãos para um sistema em que partidos dominariam o parlamento. Weber deixa claro o reduzido papel que caberia ao indivíduo, eleitor:

"de toda atividade, carece finalmente o simples eleitor, não associado à organização e cortejado pelos partidos, na pessoa de quem somente se repara nas eleições e, fora desta época, na propaganda pública a ele dirigida" (2004, v. 2, p. 558).

Diante desse diagnóstico de progressiva racionalização e perda dos espaços de participação, Weber ressalta a importância de um regime parlamentarista por possuir atributos capazes de: (i) propiciar abertura suficiente para ter um espaço de competição de ideias; (ii) possibilitar que líderes exerçam sua capacidade de argumentação e convencimento; e (iii) promover um espaço para negociação de opiniões.

Segundo Weber, a democracia em sociedades modernas seria uma "democracia plebiscitária de liderança": longe de a democracia ser um sistema de desenvolvimento da cidadania, de participação do eleitorado na política e em partidos, seria um mecanismo de escolher as elites políticas, as lideranças partidárias que competem por votos (um "elitismo competitivo").

Joseph Schumpeter também comunga de uma concepção elitista de democracia: a democracia moderna permitiria apenas que o povo aceitasse ou recusasse aquele que os governará, a escolher periodicamente aquele que irá agir em seu nome. A política seria uma carreira e a eleição, o reconhecimento de um profissional específico para tomar decisões administrativas e legislativas. A democracia moderna não seria o governo do povo, mas apenas a faculdade do povo em aceitar ou recusar candidatos. A democracia moderna seria então um mecanismo necessário para selecionar, mediante um êxito nos



votos, aqueles que tomarão as decisões, e não para se chegar a uma vontade do povo sobre o bem comum:

"[...] mesmo se as opiniões e desejos do cidadão isolado fossem uma condição perfeitamente independente e definida que pudesse ser usada pelo processo democrático, e se todos agissem nela baseados com racionalidade e rapidez ideais, não se seguiria necessariamente que as decisões políticas produzidas por esse processo, baseado na matéria-prima dessas vontades individuais, representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada de vontade do povo" (SCHUMPETER, 1984, p. 310)

Nesse contexto, o papel desempenhado pelo eleitorado é pequeno: apenas o de legitimar elites políticas que competem entre si para governar. Para Schumpeter, o eleitorado seria incapaz de um discernimento sobre os muitos assuntos domésticos, restando-lhe apenas escolher entre elites capazes de gerir a máquina administrativa, inexistindo, para o autor, um bem comum segundo o qual todos poderiam chegar por meio de um processo de argumentação racional. Os partidos, nesse contexto, teriam o propósito de competir pelo poder mediante a disputa de votos, e o eleitor, um sujeito isolado e distante das elites que governam.

### **2.1.2. Pluralista**

Outra tradição teórica sobre a democracia é a pluralista. Segundo seu maior expoente, Robert Dahl, o exercício do poder por meio da estrutura política é fruto de um processo constante de barganha, composição, dissensos e competição entre os diversos grupos de interesse entendidos em seu sentido amplo – partidos políticos, sindicatos, grupos étnicos, entidades organizadas, uniões, federações, clubes, associações. Embora também possua um viés realista como a concepção elitista, aqueles que exercem o poder numa democracia atuam não apenas quanto aos seus próprios fins, mas também como representantes de um pluralismo de vontades, como portadores de uma rede de interesses e entidades que sustentam sua participação na política.

Robert Dahl critica o fato de a concepção elitista não ter dado nenhuma atenção a grupos intermediários como associações, entidades, sindicatos, federações etc., enfocando sobretudo na análise da relação entre indivíduos e partidos. A concepção pluralista de democracia sugere que sejam estudadas as conexões e as interações que ocorrem entre

partidos e grupos organizados de interesse, refutando a ideia elitista de que a concentração de poder nos partidos políticos seja inevitável e absoluta em um regime democrático moderno.

Nesse contexto as entidades organizadas assumiriam um papel de estabilidade do regime democrático e promoveriam um equilíbrio por meio de uma competição dinâmica entre interesses. Esse equilíbrio se daria por uma constante distribuição de poder, da capacidade de grupos se articularem em torno de temas e de mobilizarem pessoas e recursos. Nesse modelo o poder é um processo de barganha entre as muitas entidades organizadas, os muitos interesses existentes, e os partidos políticos. As decisões não emanariam de uma elite ou de um centro com muita concentração de poder, e sim de um processo constante de barganha por um poder disperso socialmente, difuso entre as muitas entidades que existem – em contraposição à ênfase elitista dada a uma política dirigida por elites competitivas e especializadas.

O papel desempenhado por partidos e pelo sistema político-partidário não deixaria de ser essencial, obviamente, porém insuficiente para garantir o funcionamento das democracias modernas e, em que pese estas não exigirem um elevado nível de envolvimento e participação dos cidadãos no cotidiano político, a representação desses interesses não deixa de ser feita cotidianamente pelas entidades organizadas.

Robert Dahl defende o que ele chama de “poliarquia”, um governo de minorias, e não de uma minoria elitista de pessoas que trilharam uma carreira partidária e burocrática administrativa. Dahl apresenta as características desse estado de governo “poliárquico” na obra *Prefácio à teoria democrática*, publicada originalmente em 1956, e elenca oito condições para o desenvolvimento de uma poliarquia (1990, p. 70-75):

"Durante o período de votação:

1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando.
2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo.
3. A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora.

Durante o período entre votações:

4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas

apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) preferida(s) entre as apresentadas à votação.

5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas.

Durante o período pós-votação:

6. As alternativas (líderes ou políticas) com o maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos.

7. As ordens dos servidores eleitos são executadas.

Durante o estágio entre votações:

8.1. Todas as decisões tomadas entre as eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras;

8.2. Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;

8.3. Ou ambas as coisas."

É certo que em uma poliarquia a distribuição de poderes não seria equânime entre os grupos e indivíduos, obviamente possuiriam poder político diferentes mas, nem por isso, as decisões deixariam de estar submetidas a um intenso processo de disputas.

### **2.1.3. Legalista**

A concepção legalista se fundamenta numa concepção de Estado mínimo, necessário apenas para garantir as liberdades negativas individuais, atribuindo à democracia o papel de legitimar intervenções estatais que visem essencialmente assegurar a liberdade. Assim, a democracia não seria um instrumento em si para a realização de qualquer tipo de direito ou concepção de bem comum. A concepção legalista ou liberal possui como expressão máxima de sua influência teórica o neoliberalismo econômico e político implementado pelos governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, que tiveram como principais características a liberdade individual de livre iniciativa, um modelo de Estado mínimo de interferência na economia, e um governo forte para cumprimento da lei.

A concepção legalista tem como principais teóricos os "libertarianistas" Robert Nozick e Friedrich Hayek, merecendo destaque, respectivamente, as obras *Anarquia, Estado e utopia* (1974) e *Os fundamentos da liberdade* (1960). Para ambos, a progressiva criação de órgãos e entidades do poder público, o incremento do aparato estatal acompanhado de uma proliferação burocrática, acabaram por reduzir significativamente a liberdade dos

indivíduos, ao passo que um Estado forte deveria ser aquele capaz de prover os fundamentos para um desenvolvimento seguro das liberdades individuais e da economia, ou seja, um Estado forte em promover os direitos e garantias individuais, porém com uma atuação mínima.

Nozick argumenta, por exemplo, que o único critério válido para legitimar a distribuição de recursos materiais é aquele resultante da negociação livre entre homens, e, conseqüentemente, as únicas instituições políticas passíveis de serem justificadas seriam aquelas criadas com a finalidade de assegurar as liberdades individuais. Para Nozick, os indivíduos seriam muito diferentes em suas concepções e com isso não existiria nenhum ideal de comunidade ou bem comum possível, tampouco uma entidade ou aparato estatal que pudesse substituir todas essas vontades. Nozick defende então o que ele chama de estado mínimo como a forma menos invasiva da esfera das liberdades individuais, fortemente evidenciado já no início de sua obra (NOZICK, 1974, p. 9):

"[...] indivíduos têm direitos. E há coisas que nenhuma pessoa ou grupo podem fazer com os indivíduos (sem lhes violar os direitos). Tão fortes e de tão alto alcance são esses direitos que colocam a questão do que o Estado e seus servidores podem, se é que podem, fazer".

Segundo Hayek, não é possível o Estado conhecer a vontade e as necessidades dos cidadãos, nem substituir, portanto, as suas vontades a partir do que este (seja um agente do Estado ou um parlamentar eleito) considera como “bem comum”, sob pena (i) de tolher do indivíduo a liberdade do que este julga ser suas necessidades e (ii) de colocar o aparato estatal para promover intervenções econômicas e ações distributivas de bens ou oportunidades.

Hayek propõe uma distinção entre liberalismo e democracia que é central para compreensão do que entende como função do Estado e de modelo de democracia. Segundo o autor (1983, p. 111), o “[pensamento liberal] visa sobretudo a limitar os poderes coercitivos de todos os governos, democráticos ou não, ao passo que o [pensamento] democrata dogmático só reconhece um limite para os governos – a opinião corrente da maioria”, não sendo ambos sinônimos: o liberalismo é uma doutrina que define as características da lei e a democracia uma doutrina que indica o método pelo qual se

determinará como as leis serão aprovadas (HAYEK, 1983, p. 112). Assim, para uma concepção liberal de democracia, não caberia a esta determinar o que é a boa lei, o bem comum, a verdade segundo um juízo da maioria. Nesse modelo de democracia, a lei assume função central (por isso chamado de legalista) – a de limitar a esfera de atuação do Estado visando garantir as liberdades individuais –, e a democracia serve como um meio de salvaguardar a liberdade política.

#### **2.1.4. Participativa**

A concepção participativa preconiza que as instituições de representação e o governo devem ser entendidos como forma de realização da vontade dos cidadãos, em que as ações dos governantes deve refletir o desejo dos governados. Um de seus principais teóricos foi Carole Pateman, com a obra *Participação e teoria democrática* (1992), publicada originalmente em 1970, e, durante as duas décadas subsequentes, a teoria “participacionista” serviu de contraposição aos “legalistas”. A concepção participativa refuta a tese de que os cidadãos seriam igualmente livres e iguais como preconizado pela teoria liberal. Ao contrário, argumenta que na prática os indivíduos manteriam interações baseadas em profundas desigualdades relacionadas a gênero, classes de trabalhadores, de etnia etc., sendo insuficiente a existência de um reconhecimento formal de igualdade.

Para Pateman, o próprio Estado seria uma fonte de desigualdade, uma vez que este não seria imparcial ou separado da sociedade – e, portanto, seria uma ilusão pensar que os indivíduos seriam todos tratados como livres e iguais. Ao contrário, Pateman propõe que a esfera privada dos indivíduos está de muitas formas envolvida, relacionada, submetida ao aparato do Estado, restando aos indivíduos muito poucas áreas, espaços, liberdades, ainda não submetidas ao Estado ou à vida política.

Diante dessa constatação, Pateman propõe a adoção de novas formas de participação política, uma vez que apenas as eleições seriam insuficientes como forma de controle e acompanhamento dos governos e governantes. A participação teria de se dar por novas formas de controle e processos de tomada de decisão mais participativos – pressupõe-se que essas instâncias de participação democrática é que permitiriam concretizar uma igualdade de liberdades e de desenvolvimento pessoal.

### **2.1.5. Deliberativa**

A concepção deliberativa está fundamentada na possibilidade de justificação política em um processo de argumentação pública entre iguais, tendo como requisito essencial da legitimidade o respeito a procedimentos imparciais de deliberação, e como pressuposto implícito de que apenas podem ser válidas as normas que poderiam receber o assentimento de todos aqueles afetados por suas consequências. Seu principal teórico foi Jürgen Habermas, visto mais detidamente no item 2.2 deste capítulo<sup>23</sup>.

Pode-se dizer que a democracia deliberativa, numa definição ampla, é aquela que tem como base da legitimidade das decisões políticas um processo de deliberação pública entre cidadãos igualmente livres e iguais para transformação de interesses privados em decisões que possam ser justificadas a um público mais amplo.

A democracia deliberativa preocupa-se com a legitimidade das decisões tomadas nas sociedades complexas, estando a deliberação, nessa corrente, muito vinculada à qualidade dos debates que a antecedem, ou seja, não se trata apenas da forma como se delibera, mas das oportunidades de debater, participar e justificar mediante argumentos, que acontecem ao longo do processo de tomada de decisão. Segundo Habermas, tem como pressuposto geral de que as decisões políticas só são legítimas quando decorrem de processos de deliberação pública de que participam todos os que serão afetados pela decisão.

Para os teóricos “deliberacionistas”, a fonte de legitimidade não é a vontade predeterminada dos indivíduos, e sim o processo de formação dessa vontade, o rito de deliberação percorrido para tanto: a formação da vontade está associada a um processo de aprendizado conjunto entre os participantes de um discurso racional (e não uma mera agregação de vontades preexistentes). Nota-se que na concepção deliberativa os arranjos institucionais e os procedimentos possuem uma função central de permitirem um processo reflexivo e aberto para a escolha de preferências. Ou seja, a deliberação não se confunde com o um processo de agregação de preferências e convicções já preestabelecidas pelos

---

<sup>23</sup> Segundo Pierre Rosanvallon (2011, p. 8), em que pese Jürgen Habermas ter proposto um modelo de legitimidade democrática muito além das concepções substancialistas, acabou por limitar a legitimidade em uma visão monista da soberania popular. Segundo o autor, "ele simplesmente muda o lócus da soberania baseada num corpo social concreto para um espaço difuso de comunicação. Em minha opinião, a redefinição de legitimidade começa com uma desconstrução e reconstituição de generalidade social, o que leva a uma pluralização radical das formas de legitimidade. A ideia é que existe mais de uma maneira de agir ou falar em nome da sociedade." (tradução livre).

indivíduos participantes, mas um processo de aprendizado que possibilite a criação de novas preferências, e não simplesmente uma reiteração destas.

Segundo Offe e Preuss (1991, p. 170, apud HELD, 2006, p. 234), a democracia deliberativa possuiria um potencial de permitir que as preferências fossem objeto de reflexão:

"[...] por preferências reflexivas se entende as preferências que são o resultado de uma confrontação consciente de seu próprio ponto de vista com um ponto de vista contrário ou com uma multiplicidade de pontos de vista que o cidadão, após reflexão, é provável que descubra como sua própria preferência. Tal reflexividade pode ser facilitada por arranjos que superem uma reclusão monológica do ato de votar na cabine de votação ao complementar este modo necessário de participação com as formas mais dialógicas de fazer-se ouvir" (tradução livre).

David Held (2006, p. 237-238) elenca três razões segundo as quais o modelo deliberativo permitiria superar as limitações das visões privadas (orientadas a finalidades individuais) e aprimorar a qualidade de um processo público de tomada de decisão: (i) por meio do compartilhamento da informação e do conhecimento, o que poderia transformar a compreensão dos indivíduos participantes e permitir um conhecimento sobre problemas complexos a partir de elementos que até então desconheciam ou não estavam sob apreciação; (ii) propiciar uma transparência pública que revele como as preferências dos participantes estão relacionadas a interesses setoriais ou a fins ideológicos; o processo de deliberação evidenciaria a parcialidade de certos pontos de vista que não representariam os interesses da maioria. Segundo Held (2006, p. 238), esse processo poderia revelar um “acomodacionismo de preferências” em contraposição ao ideal de um processo de entendimento mais amplo; (iii) por meio da substituição do que chama da “linguagem do interesse” pela “linguagem da razão” – o compartilhamento de informações e concepções num processo de deliberação permitiria uma justificação dos argumentos oferecidos numa espécie de julgamento coletivo (ELSTER, 1989, p. 111, apud HELD, 2006, p. 238).

Para os “deliberacionistas”, esse modelo de democracia produziria a “melhor” decisão no sentido de ter sido submetida a um exame minucioso, a um processo de justificação, por ter sido legitimada num espaço público de justificação e deliberação, e não por ter sido tomada pela maioria ou por uma elite qualificada.<sup>24</sup>

A democracia deliberativa preconiza a adoção de instrumentos de participação, de inclusão de novos públicos, compatíveis com a pluralidade de vontades existentes em sociedades complexas. A democracia deliberativa, ao propor pensar esses novos espaços de inclusão e participação, oferece a possibilidade de refletir sobre engenharias institucionais que dão forma a uma participação substantiva e permitem um entrelaçamento entre Estado e sociedade, a conceber instituições e procedimentos abertos a um público mais amplo.

Almeida e Cunha (2011, p. 111) sistematizam onze preceitos cuja literatura deliberacionista aponta como fundamentais para a criação, organização e funcionamento dos espaços deliberativos, são eles:

1. igualdade de participação de todos os cidadãos de uma comunidade política para exercício do poder político ou para influência política sobre quem o pratica;
2. inclusão deliberativa de todos que estão sujeitos ao poder político e à consequência das decisões tomadas, devendo estar incluídos no processo de discussão e decisão;
3. igualdade deliberativa, entendida como a igual possibilidade de todos apresentarem suas razões no espaço de deliberação;
4. publicidade sobre as regras que orientam a participação e o processo de tomada de decisão bem como das razões oferecidas pelos participantes;
5. reciprocidade, compreendida como o reconhecimento mútuo dentre os participantes do dever de justificar as políticas públicas que promulgam coletivamente;
6. liberdade, devendo ser assegurada as liberdades fundamentais inerentes à participação (expressão, associação, consciência, opinião), devendo qualquer

---

<sup>24</sup> Deliberacionistas também têm defendido a democracia deliberativa para além dos espaços convencionais da política eleitoral-partidária – partidos políticos, câmaras legislativas – preconizando que processos de deliberação com uma participação substantiva também sejam adotados em outros espaços reflexivos e inclusivos – a exemplo de conferências e conselhos de políticas públicas.



limitação à liberdade estar previamente prevista em norma que regulamenta a tomada de decisão;

7. provisoriedade, consistente no fato das regras que orientam a deliberação poderem ser questionadas e alteradas, não são perpétuas;

8. conclusividade, segundo a qual o processo decisório deve gerar uma decisão que decorre de razões que são persuasivas para todos, não se admitindo decisões que não possam ser justificadas, contestadas, questionadas;

9. não tirania: a decisão deve decorrer das razões apresentadas no espaço de deliberação e não por influências externas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social;

10. autonomia - as opiniões e preferências dos participantes devem ser determinadas por eles próprios e não por circunstâncias externas; e

11. *accountability*, os argumentos oferecidos podem ser revistos e devem resistir a escrutínios.

## **2.2. A contribuição teórica de Jürgen Habermas**

Jürgen Habermas desenvolve as bases de seu modelo deliberativo de democracia na passagem entre a primeira e a segunda geração da chamada Teoria Crítica da Sociedade, representando um reposicionamento do direito e da política em relação à tradição da primeira geração. Para esta, o direito assumia os contornos de como havia sido pensado o seu papel na tradição marxista – um instrumento de dominação de classe e a serviço da acumulação burguesa, o que fez com que o direito assumisse por décadas uma forte carga negativa. Por conseguinte, a primeira geração da teoria crítica apresenta o direito como instrumento de racionalização e reificação das relações sociais que se dariam de modo mecanizado, instrumentalizado, calculado, extrapolando a reificação que não mais estaria limitada à mercadoria. O processo de reificação também teria alcançado o Estado democrático e a vida política. O direito, nesse contexto, seria um instrumento de um mundo cada vez mais administrado, totalizado, reificado, racionalizado.

Surge desse diagnóstico teórico a necessidade de uma saída emancipatória do mundo da vida<sup>25</sup>, o que, para a primeira geração da teoria crítica, não seria possível se dar por meio da política ou do direito<sup>26</sup>.

Jürgen Habermas propõe colocar o direito e a política em uma outra perspectiva – ao mesmo tempo em que reconhece a reificação, refuta a tese de que a racionalização teria invariavelmente uma consequência reificante. Habermas elabora sua teoria a partir de um contexto de democratização pós-Segunda Guerra e de necessidade de uma perspectiva emancipatória diante dos regimes totalitários. Essa abertura democrática pela qual passava a Alemanha possibilitava repensar o regime político do pós-Guerra.

É nesse contexto que Jürgen Habermas propõe um modelo deliberativo de democracia, elaborado a partir do que julga serem as virtudes e os defeitos dos modelos republicano e liberal. Segundo Habermas, esse terceiro modelo “associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta” (HABERMAS, 1996, p. 47).

### **2.2.1. Três modelos normativos de democracia**

Em *Três modelos normativos de democracia* Jürgen Habermas (1993) identifica duas grandes vertentes de democracia normativa – que ele as chama de republicana e liberal –, em torno dos quais poderiam ser agrupadas características de cada uma, sendo a principal diferença entre ambas o papel do processo democrático. E a partir desses dois modelos Habermas propõe um terceiro, que chama de “procedimental”.

---

<sup>25</sup> Habermas compreende a sociedade como sendo composta por dois planos: (i) a dos sistemas político e econômico e (ii) a do mundo da vida, que abrange as esferas pública e privada. Em que pese existir uma diferenciação entre estes dois planos e sistema e mundo da vida serem desacoplados, os sistemas tendem a deformar as estruturas simbólicas do mundo da vida, reificando-as sob os imperativos do dinheiro e do poder (HABERMAS, 2012, v.2, 277-278). Sobre estes planos David Ingram apresenta as seguintes características (1987, p. 153-155): os sistemas atuam por meio da racionalidade econômica e administrativa, utilizando como meios o dinheiro e o poder, ao passo que o mundo da vida é compreendido pelos valores compartilhados intersubjetivamente e tem como elementos a linguagem e a cultura.

<sup>26</sup> O direito assume concepções distintas nas obras *Teoria da Ação Comunicativa* (1981) e *Direito e Democracia* (1990), estando naquela ligado a uma função emancipatória e, nesta, enquanto meio para transformar o poder comunicativa em poder administrativo sem que isso implique automaticamente num conteúdo associado a um progresso.

Segundo Jürgen Habermas, a concepção liberal das estruturas do regime democrático exerceriam um papel de identificação e mediação dos interesses privados diluídos na sociedade, cabendo ao poder político administrativo do Estado a identificação e a garantia desses fins coletivos. Nessa formulação, o Estado aparece como garantidor dos interesses do sistema econômico que, diluídos no âmbito da sociedade, são captados por meio do processo democrático. Segundo o próprio autor:

"[...] na perspectiva liberal, o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses. E as regras da formação do compromisso, que devem assegurar a equidade dos resultados, e que passam pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, pelo modo de decisão, pela ordem dos negócios, etc., são fundamentadas, em última instância, nos direitos fundamentais liberais. (HABERMAS, 2003, p. 19).

Por sua vez, a concepção republicana entende a política como o meio pelo qual indivíduos de determinadas sociedades conferem direitos recíprocos e se orientam solidariamente para o bem comum encontrado mediante um consenso. Nos dizeres de Habermas (2003, p. 19): “[...] a interpretação republicana vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de um autoentendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados”.

Na concepção republicana, “a sociedade é por si mesma sociedade política [...] Isso faz com que a democracia seja sinônimo de auto-organização política da sociedade” (HABERMAS, 2003, p. 20), o que denota contornos de um Estado mínimo. Em contraposição, a concepção liberal propõe uma compreensão política centrada no Estado, cujo fundamento central é a “normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica”.

Como reflexo desses enfoques, o conceito de cidadão na abordagem liberal seria notadamente marcado pelos direitos negativos – aqueles cuja função do Estado é proteger de qualquer coação visando garantir a autonomia privada – e pelos direitos políticos voltados a garantir o interesse individual. Em contraposição, o enfoque republicano compreende os direitos da cidadania como marcados por liberdades positivas de participação política, que possibilitam a construção de uma identidade ético-política,

cabendo ao Estado a garantia da participação dos indivíduos no processo de comunicação para a formação de uma vontade comum. Assim, os cidadãos republicanos se orientam para a formação de um interesse comum, e não pelos seus interesses privados.

O processo político na perspectiva liberal, segundo Jürgen Habermas, é marcado pela disputa entre atores coletivos (partidos) com o objetivo de adquirir posições de poder, cujo êxito depende do apoio obtido nas eleições. Nessa perspectiva, o meio de obter êxito é a barganha e a persuasão. Na concepção republicana a formação da vontade política é feita mediante uma “comunicação pública orientada para o entendimento” (HABERMAS, 1996, p. 43), ou seja, por meio de um processo de comunicação racional de argumentação e persuasão, e não de barganha.

Na concepção liberal o poder administrativo mobilizado pelo aparato estatal tem como finalidade a formação de uma vontade agregativa de interesses individuais (ou seja, se os interesses não convergem o processo democrático deve estabelecer quais devem prevalecer), enquanto o poder comunicativo que surge do processo de argumentação racional é típico de um processo de entendimento (para a concepção republicana). Se no modelo liberal a vontade comum é revelada pelos interesses privados dos atores, na concepção republicana a vontade surge a partir de um consenso sobre seu conteúdo, de um processo de entendimento mútuo<sup>27</sup>.

Após a identificação das macro características dos dois modelos, Jürgen Habermas reconhece que tanto o liberal quanto o republicano possuem vantagens e desvantagens e desenvolve, a partir do entrelaçamento das características de ambos, o que ele considera ser um terceiro modelo de democracia normativa, chamado de “procedimental” ou “deliberativo”.

Esse terceiro modelo, nos dizeres do próprio Habermas (1996, p. 47),

“[...] associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas que o modelo

---

<sup>27</sup>Segundo Habermas (1993, p. 101) Hannah Arendt utiliza um modelo comunicativo de poder, como resultado da “capacidade humana, não somente de agir ou de fazer algo, como de unir-se a outros e atuar em concordância com eles”. Portanto, diferentemente do conceito weberiano de poder como a possibilidade de impor a própria vontade ao comportamento de outro (o que para Arendt seria *violência*), Arendt adota o poder como fenômeno de “*formação de uma vontade comum, numa comunicação orientada para o entendimento recíproco*”. (idem, p. 101), e não com vistas aos seus próprios interesses.

republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos.”

Como se depreende do excerto, no modelo deliberativo as condições de participação pública são relevantes tanto no tocante ao desenho institucional e procedimentos que regem a deliberação quanto às condições de participação – elemento essencial para que a decisão seja produto de uma formação racional da vontade coletiva (nisso se distinguindo de um processo agregativo da vontade proposto pelo modelo liberal).

Para Habermas (2003a, p. 27), “o procedimento democrático institucionaliza discursos e negociações com a ajuda de formas de comunicação, as quais devem fundamentar a suposição de racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o procedimento” . Disto se extrai que a deliberação é argumentativa e não agregativa, consagrada sob o princípio do discurso, segundo o qual são consideradas válidas as normas às quais “todos os possíveis concernidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 2003b, p. 142).

No contexto das sociedades modernas marcadas pela pluralidade de visões de mundo e pela ausência de onde extrair uma legitimidade universal para as normas postas, Jürgen Habermas preocupa-se em compreender por que as normas são obedecidas<sup>28</sup>. Habermas também refuta a tese de que a legitimidade das normas proveriam pelo simples fato de terem sido instituídas por uma autoridade (por terem sido "postas") ou por gozarem de força coercitiva e de observação cogente por todos. O direito moderno não pode assegurar

---

<sup>28</sup> Sobre a pluralidade de concepções característica das sociedades modernas, Habermas afirma que "até certo ponto, o fato do pluralismo cultural também significa que o mundo se revela e é interpretado de modo diferente segundo as perspectivas de diversos indivíduos e grupos [...] É essa multiplicidade de perspectivas interpretativas que explica por que o sentido do princípio da universalização não se esgota numa reflexão monológica segundo a qual determinadas máximas seriam aceitáveis como leis universais do meu ponto de vista." (2004, p. 9-10).

sua legitimidade em sanções e coerções, bem como não pode se confundir com a mera legalidade ou ter como fundamento uma tradição ou num direito natural. É nesse panorama em que esta situado o seu modelo deliberativo. Segundo Habermas (2003, p. 308):

"[...] onde se fundamenta a legitimidade de regras que podem ser modificadas a qualquer momento pelo legislador político? Esta pergunta torna-se angustiante em sociedades pluralistas, nas quais as próprias éticas coletivamente impositivas e as cosmovisões se desintegraram e onde a moral pós-tradicional da consciência, que entrou em seu lugar, não oferece mais uma base capaz de substituir o direito natural, antes fundado na religião ou na metafísica. Ora, o processo democrático da criação do direito constitui a única fonte pós-metafísica da legitimidade. A teoria do discurso fornece uma resposta simples, porém inverossímil à primeira vista: o processo democrático [...]"

O modelo de democracia proposto por Jürgen Habermas atribui ao conceito de legitimidade uma carga substantiva, o que permite avaliar não apenas se os procedimentos decisórios existem e se são observados (aspecto procedimental), mas em que condições o conteúdo da decisão pode ser influenciado por atores que se engajam num processo comunicativo (participação substantiva). Permite assim uma avaliação do desenho institucional tanto quanto às suas normas procedimentais como se os instrumentos de participação e deliberação são adequados para a que a deliberação seja legítima. Sob essa construção, as vantagens analíticas do modelo procedimental deliberativo residem na conjugação da racionalidade instrumental com a racionalidade comunicativa, da atuação dos atores orientados pelos seus próprios interesses com a atuação regulada pelo interesse comum, o que dá ao seu modelo condição de avaliar (i) a atuação dos atores na esfera pública e (ii) a qualidade dos instrumentos de participação e deliberação.

Jürgen Habermas (2003, p. 29), citando Cohen (1989, p. 22), elenca sete postulados da democracia deliberativa: *a)* as deliberações realizam-se de forma argumentativa, mediante a troca regulada de informações e argumentos; *b)* as deliberações são inclusivas e públicas, não devendo ninguém a princípio ser excluído (todos os possíveis interessados nas decisões têm iguais chances de acesso e participação); *c)* as deliberações são livres de coação externa e os participantes estão submetidos apenas às regras do procedimento; *d)* as deliberações são livres de coerções internas (todos têm as mesmas chances de ser ouvido e fazer propostas); *e)* as deliberações objetivam um acordo racionalmente motivado; *f)* as deliberações políticas abrangem todos os assuntos passíveis de regulação tendo em vista o

interesse igual de todos; g) as deliberações políticas se estendem à interpretação de necessidades e à transformação de preferências e posições pré-políticas.

### **2.2.2 Comunicação, direito e esfera pública**

Não é possível ser compreendido adequadamente o modelo deliberativo habermasiano dissociado de outros conceitos que o autor desenvolve sobretudo na obra *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, publicado originalmente em 1992.

Jürgen Habermas sabe que não é suficiente afirmar que as normas são obedecidas e aceitas simplesmente por terem sido objeto de adequada tramitação e aprovação ou por terem emanado de uma autoridade competente (tampouco de sua mera positividade), já que isto não tornaria o modelo deliberativo distinto das outras concepções comentadas e o aproximaria de um modelo de agregação de vontades. Habermas também sabe que as sociedades modernas são marcadas pela progressiva perda de um sentido metafísico, secular, religioso ou de qualquer moral ou tradição que lhe dê coesão e legitime o direito<sup>29</sup>.

Como as normas podem ser racionalmente aceitas? Para a democracia deliberativa a legitimidade das decisões coletivamente obrigatórias provém de terem sido racionalmente examinadas e aceitas<sup>30</sup>. Disso decorre a necessidade de um processo comunicativo cuja decisão é tomada com base em razões e argumentos livres.

Para justificar a legitimidade resultante do processo deliberativo, Habermas apresenta o papel desempenhado pela comunicação, a função exercida pelo direito e a importância da autonomia privada no âmbito da esfera pública:

"[...] o direito moderno nutre-se de uma solidariedade concentrada no papel do cidadão que surge, em última instância, do agir comunicativo. A liberdade comunicativa dos cidadãos pode, como vimos, assumir, na prática da autodeterminação organizada, uma forma mediada através de instituições e processos jurídicos, porém

---

<sup>29</sup> Diz Jürgen Habermas que "sem um respaldo religioso ou metafísico, o direito coercitivo, talhado conforme o comportamento legal, só consegue garantir sua força integradora se a totalidade dos destinatários singulares das normas jurídicas puder considerar-se autora racional das normas" (1997, p. 54).

<sup>30</sup> Para Habermas "o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação as quais devem fundamentar a suposição da racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo" (2003, p. 27).

não pode ser substituída inteiramente por um direito coercitivo." (HABERMAS, 1997, p. 54).

Os participantes desse debate levariam a esse espaço o seu "mundo da vida" - todo um repertório de experiências, práticas, conhecimentos, convicções, preferências, e interações com outros indivíduos, que, por sua vez, se apoiam na esfera pública - composta por e estruturada em torno de universidades, sindicatos, associações, igrejas, clubes, federações, confederações etc. local este em que circula a comunicação<sup>31</sup>.

A esfera pública exerce um papel chave pelo fato de movimentar *fluxos comunicacionais em princípio ilimitados* pelo fato de nenhum argumento estar previamente submetido a uma censura nem regulado por meio de um processo; pelo contrário, nesta esfera toda a comunicação deve ser incentivada e propiciada pelo direito, por isso a relevância de garantias individuais e coletivas de liberdade de expressão, livre associação, imprensa livre etc. Por esta liberdade de comunicação a esfera pública possui a vantagem de "ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas [...] e articular de modo mais livre identidades coletivas e interpretações de necessidades" (HABERMAS, 2003, p. 33)<sup>32</sup>.

As comunicações movimentadas pela esfera pública, por sua vez, são sintetizadas e se tornam opiniões públicas e, com isso, com maior capacidade de influenciar os argumentos que serão levados ao espaço de deliberação (âmbito do sistema do Estado). É por isso que há uma luta por influência e prestígio na esfera pública, pois, embora esta não tenha o condão de legitimar decisões vinculantes coletivamente, exerce uma mediação entre o sistema político e o mundo da vida (HABERMAS, 2003, p. 107).

Por meio do processo de deliberação os argumentos existentes na esfera pública são levados ao espaço de discussão, e o poder comunicativo que existia disperso, difuso, por toda a esfera pública, se transforma em poder administrativo na forma de uma decisão que

---

<sup>31</sup> A esfera pública não é uma organização ou uma instituição específica, tampouco existe um liame definido ou uma fronteira entre esta e o mundo da vida. Os canais de comunicação da esfera pública engatam-se nas esferas da vida privada.

<sup>32</sup> Nancy Fraser propõe uma problematização do que deve ser entendido por "esfera pública" para que o conceito possa ser uma categoria capaz de teorizar a democracia contemporânea, preconizando que haveria novas formas de esferas públicas distintas daquela concebida por Habermas como esfera pública burguesa (FRASER, 1997, p. 71), sendo uma marca da contemporaneidade o entrelaçamento entre sociedade e estado, rompendo com a delimitação originária de "esfera pública".



deve ser obedecida por toda a coletividade. Isso porque Habermas compreende a sociedade como sendo composta por dois planos, a dos sistemas político e econômico (que utiliza como meios o dinheiro e o poder) e a do mundo da vida (tem como elementos a linguagem e a cultura), sendo necessário que a comunicação seja organizada pela esfera pública e carregada por intermédio do direito para o âmbito do sistema político.

Segundo Habermas (2003, p. 321), a comunicação que ocorre no interior do sistema político por meio de procedimentos democráticos deve atender ao princípio do discurso segundo o qual "são válidas as normas de ação com as quais poderiam concordar, enquanto participantes de discursos racionais, todas as pessoas possivelmente afetadas"<sup>33</sup>. Disso resulta que os sujeitos participantes da deliberação "examinam quais são os direitos que eles deveriam conceder uns aos outros" por meio de um processo institucionalizado garantidor deste princípio do discurso e de um uso equitativo de liberdades comunicativas (HABERMAS, 2003, p. 319). Diz Habermas que

"[...] a teoria do discurso coloca em jogo uma outra ideia: para ela processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei." (2003, p. 23).

O procedimento tem que ser adequado para permitir que demandas existentes no mundo da vida aflorem no poder comunicativo e sejam transformados em poder administrativo<sup>34</sup>.

Com isso, os sujeitos destinatários das decisões coletivamente obrigatórias são os mesmos que engataram comunicativamente discursos racionais da esfera pública ao sistema político e, portanto, aceitam racionalmente as decisões. Além disso, esses mesmos sujeitos

---

<sup>33</sup> A importância atribuída por Habermas aos instrumentos e garantias de participação e deliberação em seu modelo deliberativo é melhor compreendida quando levado em consideração a sua formulação de princípio do discurso, assim enunciado: "são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis interessados atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais" (HABERMAS, 1997, p. 142).

<sup>34</sup> Seyla Benhabib argumenta que a esfera da ação comunicativa não pode ter limites previamente definidos com relação aos temas e participantes, sendo ilustrativo o caso de temas relacionados a ecologia, onde as fronteiras da esfera discursiva são recorrentemente ampliadas por conta do alcance dos impactos ambientais. Assim, restrições procedimentais à participação discursiva devem ser objeto de análise. Segundo a autora, "restrições processuais do modelo de discurso podem atuar como casos de teste para avaliar criticamente os critérios de adesão, bem como as regras para a definição da agenda, e para a estruturação de discussões públicas dentro instituições e entre estas" (BENHABIB, 1996, p. 70).

institucionalizaram juridicamente os próprios pressupostos comunicativos e os procedimentos de um processo de formação da opinião e da vontade.

É da passagem dos argumentos da esfera pública para o âmbito do sistema político que se manifesta a função do direito, enquanto "correia de transmissão" (metáfora utilizada por Habermas) que transforma os argumentos colocados livremente pelos participantes do processo de deliberação em normas de observância coletiva obrigatória (HABERMAS, 1997, p. 81). Segundo o referido autor,

"[...] esse fluxo comunicacional [da esfera pública para o sistema político] garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação" (HABERMAS, 2003, p. 22)

Nesse modelo procedimental de democracia o direito assume uma dupla função:

(i) o estabelecimento de procedimentos a serem observados no processo decisório garantindo, assim, mecanismos de participação pública e de deliberação no plano do sistema político. Cabe ao direito garantir que a participação e a deliberação se deem de modo a respeitar os princípios que orientam o discurso; e ii) como ponte, intermediação das demandas que se formam na esfera pública e são levadas para o sistema político, transformando o que então era poder comunicativo em poder administrativo, em norma (decisão) de atendimento obrigatório por todos. Nos dizeres de Habermas,

"[...] funciona como uma espécie de correia de transmissão que transporta, de forma abstrata, porém, impositiva, as estruturas de reconhecimento recíproco existentes entre conhecidos e em contextos concretos do agir comunicativo, para o nível das interações anônimas entre estranhos, mediadas pelo sistema" (2003, p. 308).

Para Walter Reese-Schäfer,

"[...] o ponto forte da teoria de Habermas reside no fato de que ela não analisa o conteúdo ou o resultado da deliberação, mas a realização procedimental é especialmente decisiva para definir se as formas de formação da vontade são democráticas ou autoritárias" (2010, p. 92).

Os instrumentos de participação podem incentivar a atuação de atores ao mesmo tempo em que essa ação influencia no conteúdo da decisão, cabendo ao direito desenvolver e promover estruturas deliberativas capazes de produzir decisões que sejam resultado de um processo argumentativo.

A proposta teórica de Jürgen Habermas não é isenta de contrapontos, principalmente pela sua conotação excessivamente idealista. Como delimitar quais as pessoas afetadas por uma decisão que devem dar o seu assentimento? Como compreender a participação e a deliberação em microestruturas de formação da vontade inseridas na administração pública e entrelaçadas com a sociedade? O que deve ser entendido por bem comum?

Não se pode perder de vista que a concepção deliberativa de democracia tem forte caráter idealista pois está calcada em pressupostos de igualdade de participação e de livre convencimento entre os participantes. Seyla Benhabib, ao comentar sobre o modelo procedimental deliberativo de Habermas, assevera que não se trata de uma teoria em busca de aplicação prática – refutando assim aqueles que a consideram utópica –, mas sim de uma teoria que busca iluminar a prática democrática:

[...] o modelo deliberativo de democracia não representa um experimento de pensamento contrafactual. [...] a teoria deliberativa de democracia não é uma teoria em busca de aplicação prática; do contrário, é uma teoria que pretende elucidar aspectos de práticas democráticas melhores que outras (BENHABIB, 1996, p. 84, tradução livre).

Nesse sentido, a teoria de Jürgen Habermas permite a avaliação das características dos mecanismos deliberativos que extrapolam o âmbito eleitoral – como o processo de licenciamento ambiental –, especialmente no que se refere às condições de participação e deliberação para controle democrático de um processo aparentemente técnico e apolítico, mas permeado pela atuação de atores com diferentes tipos de interesse que buscam influenciar o processo decisório.

Outra problemática abordada por Fraser se refere ao fato de Habermas pressupor que distinções previamente existentes (tais como gênero e condição social) entre os participantes de um processo discursivo seriam neutralizadas ao ingressarem numa instância deliberativa, pressupondo que todos os participantes seriam iguais, quando na

verdade não o são, dificultando a promoção da igualdade participativa (FRASER, 1997, p. 74). Não menos importante, a autora menciona obstáculos para que populações como mulheres e negros fizessem parte da esfera pública, tornando-os um público não participante dos processos discursivos. Segundo a autora,

"[...] não é possível isolar as arenas discursivas especiais dos efeitos da desigualdade social; e aonde a desigualdade social persiste, processos deliberativos nas esferas públicas tenderão a operar em benefício de grupos dominantes e em detrimento dos subordinados" (FRASER, 1997, p. 81).

Ou seja, como identificar e possibilitar a participação substantiva dos atores afetados pela decisão? Trata-se de tema relevante para a análise empírica da participação e deliberação no processo de licenciamento ambiental pelas suas características de alta carga conflitiva no tocante a atores e tipos de interesse. Seria possível definir o conteúdo do “bem comum” existente na proteção do meio ambiente e a distribuição de impactos negativos apenas mediante uma decisão técnica?

Fraser também alerta para a impossibilidade de se definir *a priori* o que deve ser o conteúdo do “bem comum” a ser alcançado por meio de uma argumentação pública, dado que seu conteúdo será justamente explicitado na medida em que se der a participação livre e igual. Por consequência, a autora afirma que não se pode admitir nenhuma restrição quanto aos participantes, interesses, temas e concepções de mundo no âmbito do processo de deliberação:

“[...] se a existência de um bem comum não se pode presumir com antecedência, então não há nenhuma autorização para colocar quaisquer restrições sobre o tipo de temas, interesses e pontos de vista são admissíveis na deliberação” (FRASER, 1997, p. 87).

### **2.3. Novos espaços de participação e deliberação**

A concepção deliberativa de democracia proposta por Jürgen Habermas teve como reflexo suscitar debates sobre a importância da participação e da deliberação para além das macroestruturas de um regime democrático (eleições periódicas, sufrágio universal, separação de poderes, regime de governo etc.), suscitando (i) a necessidade de outros espaços de deliberação e participação que não só o parlamento, e (ii) o reconhecimento de

que tais espaços de deliberação para além da esfera política do parlamento também eram responsáveis por decisões que impactavam, ainda que em menor grau, a vida de pessoas.

Fraser questiona o pressuposto de que o funcionamento de esfera pública democrática necessita de uma separação clara entre sociedade civil e Estado. Ao contrário, sustenta que

“[...] qualquer concepção da esfera pública que requer uma separação nítida entre associações da sociedade civil e Estado não será capaz de imaginar as formas de auto-gestão, coordenação interpublica e a responsabilidade política que são essenciais para uma sociedade democrática e igualitária<sup>35</sup>” (FRASER, 1997, p. 92).

A colocação de Fraser vem na direção da existência de novas esferas de participação e deliberação, além das macroestruturas da democracia – por exemplo, nos inúmeros conselhos existentes –, enquanto a formulação de Jürgen Habermas se voltava essencialmente na relação entre parlamento e poder administrativo.

Voltou-se a atenção para instituições, espaços, mecanismos em funcionamento na democracia e a capacidade destes de romper ou reafirmar pontos de vista existentes, o que implica migrar as pesquisas para um exame dos vários contextos de deliberação e debate existentes. São exemplos desses espaços os conselhos de gestão de políticas públicas sobre saúde, educação, criança e adolescente; a definição de recursos na elaboração de leis orçamentárias; os colegiados de bacias hidrográficas para gestão dos recursos hídricos; e os conselhos de meio ambiente. Apenas para se ter uma ideia, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os conselhos nacionais, estaduais e municipais representavam cerca de 27 mil instâncias, o que mostra a disseminação dessa arquitetura de participação social com variados formatos (IPEA, 2005). Tais espaços de deliberação e debate teriam como finalidade corrigir um “déficit democrático” das formas de representação política nas democracias de massas.

É nesse contexto em que se insere o processo de licenciamento ambiental que, conforme será descrito no Capítulo 3, se descolou das estruturas tecnocratas do Estado para adquirir, paulatinamente, uma abertura maior à participação. Embora o processo de licenciamento não esteja restrito a um conselho nem seja genuinamente (ou somente) um fórum, conferência ou etapa para definição de orçamento público, não deixa de ser um espaço

---

<sup>35</sup> Tradução livre

cujas decisões são legitimadas por terem sido proferidas a partir de um processo de participação.

Se por um lado imagina-se que esses novos espaços de participação e deliberação promovam uma maior interação entre Estado, por meio de seus tomadores de decisão, cidadãos e representantes de entidades organizadas, e um entrelaçamento de algum grau entre Estado e sociedade, disso não se pode concluir automaticamente que as deliberações proferidas por tais espaços sejam legítimas ou que estejam submetidas a um maior grau de controle democrático.

Com a criação desses espaços de participação, imaginou-se que haveria um aprimoramento da democracia ao compartilhar com cidadãos e entidades, num espaço de participação formalmente constituído, a gestão de políticas públicas e a tomada de decisões que impactam certo grupo de indivíduos (ainda que pontualmente localizados). Segundo Faria e Ribeiro (2011, p. 125), o potencial desses espaços, em sua concepção institucional, estava relacionado à capacidade de inclusão de novos atores e grupos de interesse, imaginando-se que a partir desse movimento inclusivo poderiam existir uma prática de negociação horizontal e o “empoderamento” de grupos até então excluídos das esferas de decisão.

O início dessas experiências de participação foi acompanhado de um otimismo das pesquisas, cujas análises se concentravam numa eventual relação entre aumento da participação política e o aprofundamento da democracia. Nos dizeres de Alexander Vaz,

"[...] nesta fase, que poderia ser chamada de laudatória, os teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação da participação política para a dinâmica democrática [...] enfatizando o caráter de maior democratização deste período em relação à perspectiva de participação nas instituições tradicionais" (VAZ, 2011, p.92).

Após certa dose de frustração ao se constatar que a criação desses espaços não produziu, automaticamente, um bem-estar social mensurável e verificável, que fossem atribuídos por um aprofundamento da participação democrática, uma segunda geração de estudos focou as análises nas regras de funcionamento desses espaços partindo do pressuposto de que tais

regras funcionariam como limitadoras ou propulsoras da participação a depender de sua arquitetura normativa.

Um terceiro conjunto de pesquisas, de desenvolvimento mais recente, tem como foco a elaboração de modelos de análise capazes de comparar as diferentes experiências deliberativas – sejam elas conferências, conselhos, orçamentos participativos, planos diretores etc.

É nesse segundo grupo que se insere o estudo de caso desta pesquisa, que visa jogar luz no que se entende ser uma lacuna que desconsidera as deliberações ocorridas em processos de licenciamento ambiental. Conforme será visto no capítulo a seguir, o processo de licenciamento tem o condão de impingir uma distribuição desigual de impactos negativos associados a obras, atividades e empreendimentos, além de os participantes desse processo darem concretude a conceitos polissêmicos e a expressões de conteúdo indeterminados como “bem comum”, “equilíbrio ecológico” e “sadia qualidade de vida”.

Como se vê, as pesquisas mencionadas mostram que é possível (e necessário) compreender os espaços de deliberação pública – onde também se inclui, para esta pesquisa, o processo de licenciamento ambiental –, tendo como paradigma os pressupostos da democracia deliberativa com o intuito de compreender não só os potenciais e limites dessa formulação teórica, mas também os déficits e potenciais democráticos dos arranjos institucionais de deliberação pública.

## **CAPÍTULO 3**

### **A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE**

Este capítulo tem por objetivo apresentar ao leitor a legislação brasileira para proteção do meio ambiente com especial destaque para os princípios constitucionais e normas infraconstitucionais relacionados à distribuição da qualidade ambiental e à participação pública.

Conforme visto no capítulo anterior, o repertório normativo em vigor bem como os órgãos e entidades da administração pública existentes restringem ou criam oportunidades de participação, mediam as interações entre os diversos atores, estabelecem as formas de representação, definem o rito para tomada de decisão, e moldam as oportunidades políticas.

Portanto, este capítulo não visa apenas a descrição do direito por si só, mas também apresentar os subsídios necessários para uma compreensão adequada do processo de deliberação pública e os instrumentos de participação a partir de um estudo de caso, conforme capítulo 4.

Este capítulo se inicia com um breve retrospecto da proteção do meio ambiente nas constituições brasileiras para, em seguida, apresentar os princípios constitucionais do direito à sadia qualidade de vida, do acesso equitativo aos recursos naturais, da informação, da participação e da obrigatoriedade de intervenção do Poder Público.

Em seguida, o capítulo expõe a legislação infraconstitucional que instrumentaliza tais princípios especificamente por meio do processo de licenciamento ambiental, dos estudos de impacto ambiental, dos conselhos de meio ambiente, da realização de audiências públicas e do acesso às informações - estes por terem maior relevância para o estudo de caso proposto.



### **3.1. A proteção do meio ambiente na Constituição Federal**

Dentre as constituições brasileiras a que tutelou de modo mais amplo o meio ambiente foi, certamente, a Constituição Federal de 1988, com a questão ambiental, até então, praticamente inexistente em âmbito constitucional.

Após a Constituição Imperial de 1824 ter sido silente sobre o assunto, a Constituição da República de 1891 dispunha que competia privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre “terras e minas de propriedade da União”,<sup>36</sup> nada mais, estando a questão ambiental muito mais associada ao uso e ocupação das terras do que à proteção ambiental propriamente.

Por sua vez, a Constituição de 1934 trouxe em alguns dispositivos previsões gerais sobre o meio ambiente, a saber: a competência privativa da União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca<sup>37</sup> e a competência concorrente de Estados e União para proteção das belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico,<sup>38</sup> inaugurando a perspectiva da necessidade de disciplinar o uso dos recursos naturais.

A Constituição posterior, de 1937, limitou-se a reproduzir de modo muito semelhante os dispositivos da Constituição de 1934, diferindo desta no que tange à competência dos Estados para legislar suplementarmente, e não mais concorrentemente (art. 18, *a*, da Constituição de 1937). O mesmo se seguiu com as Constituições de 1946, 1964 e 1967.

O significativo avanço constitucional na proteção do meio ambiente se deu apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (que, aliás, foi a primeira a utilizar a expressão "meio ambiente"), sendo considerada até hoje uma das constituições mais avançadas do mundo na matéria. Além dos dispositivos sobre a distribuição de competências privativas, comum e concorrente, a Constituição dedicou um capítulo ao meio ambiente. Seu artigo 225, *caput*, estabelece que

"Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

---

<sup>36</sup> Art. 34, inciso 29, da Constituição da República de 1891.

<sup>37</sup> Art. 5.º, XIX, *j*, da Constituição de 1934.

<sup>38</sup> Art. 10, III, da Constituição de 1934.

Esse dispositivo consagrou obrigações ao Poder Público e direitos aos cidadãos, do qual a doutrina extrai importantes princípios, sendo o mais relevante deles o do direito à sadia qualidade de vida. Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 55), a Constituição, ao dispor que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, foi clara em definir que a saúde não se limita a não ter doenças, mas abrange uma qualidade de vida que leva em conta o acesso a um ambiente de sanidade das águas, do solo e do ar. A relação entre qualidade ambiental e direito à vida e à saúde seria tão grande que a doutrina chega a afirmar que a Constituição teria elevado à qualidade de direito fundamental o meio ambiente ecologicamente equilibrado, entendido como um meio ambiente não poluído, com higidez e salubridade,<sup>39</sup> sendo um princípio que se irradiaria por todo o direito ambiental, e toda ação ou omissão do Estado deveria ter como intuito efetivar esse direito.

Ao dispor que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é “bem de uso comum<sup>40</sup> do povo”, a Constituição ressalta que podem recair sobre os recursos naturais obrigações e condições para sua fruição de modo a garantir o seu equilíbrio ecológico (afastando-se de uma concepção tradicional da livre disposição dos bens); assim, embora os recursos hídricos, florestais, energéticos, possam ser bens públicos ou privados enquanto sua titularidade, o equilíbrio ecológico proveniente destes é de uso comum do povo.

O art. 225, *caput*, também consagra o princípio do uso equitativo dos recursos naturais (como água, ar, solo, patrimônio genético), uma vez que estes devem satisfazer as necessidades de todos, devendo todos os indivíduos possuir a mesma fruição do equilíbrio ecológico e dos recursos naturais, independentemente do seu uso.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Tal preceito teve forte influência da Declaração de Estocolmo de 1972, que em seu Princípio 1 estabelece que “o homem tem direito fundamental [...] ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar”.

<sup>40</sup> Não se deve confundir a expressão “bem de uso comum do povo” com as acepções administrativistas e civilistas de classificação dos bens, mas sim entendida como um bem difuso, indisponível, um patrimônio público no sentido de sua relevância, e não de sua titularidade. É um bem jurídico incorpóreo, imaterial, inapropriável, indivisível, por exemplo, a qualidade ambiental, o equilíbrio ecológico.

<sup>41</sup> Importante notar que o uso dos recursos naturais não se faz apenas de modo imediato por meio de sua extração ou captação (por exemplo, na extração de minérios, na supressão e beneficiamento dos recursos florestais, na captação da água para consumo num processo industrial), mas também de modo mediato quando um recurso natural é utilizado como meio, suporte empregado para o desenvolvimento de atividades (por exemplo, o uso do solo para disposição final de resíduos, o lançamento de poluentes na atmosfera, a dissolução de resíduos líquidos em corpos d’água).

Outro princípio constitucional relevante é o da participação pública, tendo a Constituição asseverado que incumbe também à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. Com isso, consagrou-se o que a doutrina chama de princípio da participação, essência do Estado democrático de direito. Trata-se de uma participação ampla, que se dá junto a todo o poder público: na esfera administrativa – por meio de peticionamentos, participação em conselhos ambientais e audiências públicas; no âmbito do Legislativo, por meio de projetos de lei de iniciativa popular, participação em plebiscitos e referendos; e no âmbito do Judiciário, por exemplo, por meio da ação civil pública. Indissociável ao princípio da participação está o direito de acesso à informação (seja de cunho científico ou não), necessário à formação da convicção e para possibilitar a manifestação. A participação dos cidadãos e associações não se dá em substituição à atuação do Poder Público, mas a um título complementar<sup>42</sup> – a exemplo do que ocorre no processo de licenciamento ambiental, objeto desta pesquisa.

Pode-se citar outro importante princípio constitucional, o da obrigatoriedade de intervenção do Poder Público, consagrado no art. 225, *caput* e § 1.º, V, segundo o qual cabe a este a obrigação de impor limites, editar normas, estabelecer regras e parâmetros para controle da poluição e para o uso dos recursos naturais. Há uma vedação expressa da omissão pelo Poder Público na análise e fiscalização das atividades que ensejam risco para a saúde humana e para o equilíbrio ambiental. Um dos instrumentos mais importantes para exercício desse dever é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 225, § 1.º, CF/1988) exigido “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”. Segundo Machado (2006, p. 98):

"[...] o Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais - águas, ar e solo, fauna e florestas, patrimônio histórico - mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens de uso comum do povo."

Como se vê, é relevante o papel desempenhado pelo procedimento de deliberação e pelos instrumentos de participação, uma vez que estes definirão, concretamente, que meio

---

<sup>42</sup> Atualmente são diversos os colegiados na esfera administrativa para tomada de decisão compostos por representantes do Poder Público, sociedade civil e indivíduos a exemplo dos Comitês de Bacias Hidrográficas e do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético.

ambiente é esse a que “todos têm direito”, como se dará o uso dos recursos naturais (inclusive por meio da poluição destes), os riscos e impactos a serem tolerados pelo empreendimento, as medidas mitigadoras e condicionantes que serão estabelecidas. É o processo de licenciamento que mediará como diferentes atores justificam e deliberam publicamente as formas de se apropriar desse “bem comum do povo”.

### **3.2. Tutela infraconstitucional**

Longe de esgotar a legislação ambiental infraconstitucional, os itens que se seguem pretendem apresentar as principais normas que disciplinam, regulamentam, o uso equitativo dos recursos naturais, o controle da poluição pelo Poder Público e a participação pública na proteção do meio ambiente – essenciais à compreensão do estudo de caso desta pesquisa.

Sucedeu-se ao longo das três últimas décadas o surgimento paulatino de importantes marcos legais para a proteção do meio ambiente que propiciaram o incremento da participação pública nas esferas decisórias – aumentando a interação entre Estado, sociedade civil e cidadãos – e uma melhor gestão dos recursos naturais. São exemplos desses últimos 30 anos as Resoluções n.º 01/1986 e n.º 237/1997 expedidas pelo Conama; a Política Nacional dos Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que tem como um dos fundamentos a gestão dos recursos hídricos com usuários e comunidades por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica; e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei Federal n.º 10.650/2003).

Conquanto tais normas tenham surgido da necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a exploração racional dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente para o bem-estar do humano, com o aumento da participação pública na gestão ambiental e a interação entre Estado e sociedade, não se pode concluir que o aparecimento dessas novas normas tenham propiciado automaticamente um maior controle democrático das decisões que por ação ou omissão do Poder Público possam acarretar uma distribuição desigual de riscos e benefícios associados a empreendimentos potencial ou significativamente poluidores.

Portanto, serão apresentadas a seguir as normas que regem os principais instrumentos criados para possibilitar a participação pública, todos articulados e no processo de licenciamento ambiental, quais sejam: o licenciamento de atividades poluidoras, o estudo de impacto ambiental, a realização de audiências públicas, a deliberação por um conselho do meio ambiente e o acesso a informações ambientais. Pelo fato de o licenciamento ambiental reunir num mesmo procedimento administrativo os elementos importantes para uma pesquisa voltada à compreensão da democracia deliberativa – participação e informação –, adotou-se esse instrumento como *locus* privilegiado para coleta de dados e posterior análise, conforme descrito no item 4.3 do Capítulo 4.

### **3.3. O licenciamento ambiental**

#### **3.3.1. Introdução**

Este item será dedicado a apresentar como se desenvolve o processo de licenciamento ambiental – a definição do órgão licenciador competente, as principais etapas do processo, as características das licenças que são expedidas, e o conteúdo que deve constar do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O objetivo é transmitir ao leitor informações que lhe permitam situar em que contexto normativo o estudo de caso desta pesquisa se desenvolve.

Dentre os instrumentos disponíveis para gestão pública da qualidade ambiental o licenciamento é certamente um dos mais importantes,<sup>43</sup> pois possibilita: (i) avaliar a gestão dos recursos ambientais; (ii) estabelecer formas para controle da poluição; (iii) conhecer previamente os riscos e impactos; (iv) conhecer as demandas locais; (v) identificar atores e interesses; (vi) conhecer as características socioeconômicas da população diretamente afetada; (vii) compartilhar a responsabilidade pela proteção do meio ambiente entre poder público (representado pelo órgão licenciador e por órgãos e entidades da administração

---

<sup>43</sup> Segundo o art. 9.º da Política Nacional do Meio Ambiente, são instrumentos para proteção do meio ambiente e gestão dos recursos naturais: I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II – o zoneamento ambiental; III – a avaliação de impactos ambientais; IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental; IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias; X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente; XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; XIII – instrumentos econômicos.

pública intervenientes), setor empresarial (principalmente o proponente da obra ou empreendimento) e sociedade civil como um todo (entidades organizadas, cidadãos, universidades etc.); e (viii) propiciar, ao longo do seu rito, uma participação pública visando uma deliberação. Por conta desses aspectos o processo de licenciamento ambiental é marcado por uma alta carga de conflitos diante das diversas concepções de como garantir a preservação e o equilíbrio ambiental e do fato de as decisões implicarem muitas vezes a distribuição de impactos positivos e negativos.

Com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 e a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), este regulamentou pela Resolução Conama n.º 1/1986 a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para determinadas obras, atividades e empreendimentos, e definiu o conteúdo mínimo dos estudos de impacto ambiental<sup>44</sup> que devem compor o licenciamento. Posteriormente, tal Resolução foi alterada em diversos dispositivos pela Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, que também complementou a anterior ao definir mais claramente aspectos como a distribuição de competências entre os órgãos ambientais licenciadores, os tipos de licença a serem expedidas e seus respectivos prazos, as etapas do procedimento de licenciamento, bem como uma nova e mais abrangente classificação dos empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento.

### **3.3.2. Conceito e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental**

Segundo a Resolução CONAMA n.º 237/97, licenciamento ambiental é

[um] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (art. 1º, I).

Como se vê, o licenciamento molda, condiciona, formata o modo como a atividade será desenvolvida desde sua concepção e impõe limites à sua operação visando garantir um "meio ambiente ecologicamente equilibrado".

---

<sup>44</sup> A Política Nacional do Meio Ambiente atribuiu ao Conama a competência para estabelecer “normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (art. 8.º, I).

O controle pelo poder público da poluição por meio do licenciamento ambiental abrange um amplo rol de atividades obrigadas a serem licenciadas previamente, sendo diferentes o rito e a abrangência dos estudos necessários a depender dos riscos e impactos ao meio ambiente. Dependem de licenciamento ambiental para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação os empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Coube ao art. 2.º da Resolução Conama n.º 237/1997 definir a relação de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, dentre outras: extração e tratamento de minerais; indústrias metalúrgica, papel e celulose, e química; rodovias, ferrovias, hidrovias, e canais para drenagem; produção de energia termoelétrica e transmissão de energia elétrica; silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha; utilização do patrimônio genético natural; etc.

A particularidade relevante para os fins desta pesquisa é que, caso o licenciamento se refira a empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação, este dependerá da elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (visto em detalhes no item 3.4 deste Capítulo). Disso decorre que há dois ritos possíveis para o licenciamento: (i) com dispensa da elaboração do EIA se a atividade licenciada não causar significativa degradação ambiental, mas for potencialmente<sup>45</sup> poluidora; e (ii) com elaboração do EIA, caso a obra, atividade ou empreendimento cause significativa degradação ambiental.

A licença ambiental é definida como

[um] "ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental".

---

<sup>45</sup> A atividade não precisa ser efetivamente poluidora, bastando que seja potencialmente, para estar submetida ao processo de licenciamento ambiental.

As licenças ambientais estão submetidas à possibilidade de revisão ou suspensão (temporária ou definitivamente)<sup>46</sup>, do que decorre que a atividade licenciada está sujeita a um constante aperfeiçoamento da tecnologia de controle da poluição empregada, dos limites tolerados para a emissão de poluentes etc.

São três as licenças<sup>47</sup> que devem ser obtidas sucessivamente:

(i) *Licença Prévia* (LP): consiste na aprovação da localização do projeto e atesta sua viabilidade ambiental. Normalmente, o empreendedor já tem o local, mas é preciso que sejam verificados sua compatibilidade com o meio ambiente, as normas de uso e ocupação do solo, os zoneamentos incidentes e a realidade no entorno do local pretendido. A LP é concedida na fase do planejamento do empreendimento ou atividade, e é nessa fase que são estabelecidos ajustes ao projeto e medidas condicionantes, bem como a ocasião em que se manifestam órgãos e entidades públicas caso a atividade licenciada impacte ou possa oferecer riscos, tais como: a) a áreas naturais protegidas, quando deverá ser consultado o órgão responsável pela gestão da Unidade de Conservação,<sup>48</sup> quer seja federal, estadual ou municipal; b) a populações autóctones e seus territórios;<sup>49</sup> c) a bens ou espaços tombados em razão de sua importância histórica, cultural, turística ou cênica.<sup>50</sup> Assim, a licença prévia incide precipuamente sobre a formatação do projeto que se pretende implementar, em seus mais variados aspectos.

---

<sup>46</sup> Diz o art. 19 da Resolução CONAMA 237/97 que "O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde."

<sup>47</sup> Em que pese ser adotado o termo "licença", doutrina e jurisprudência são pacíficos em entender que se trata de autorização vez que trata-se de título precário, submetido a renovação, não havendo uma licença ambiental indefinida. São indicativos da precariedade da licença e sua revisibilidade, dentre outros, o art. 10, §1º, da PNMA, que dispõe sobre o pedido de "renovação da licença", e o inciso IV do art. 9º, que fala em "revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras".

<sup>48</sup> Em âmbito Federal se trata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); no Estado de São Paulo é a Fundação Florestal;

<sup>49</sup> A exemplo da Fundação Palmares e da Fundação Nacional do Índio.

<sup>50</sup> O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no âmbito dos bens protegidos pela União, e o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico (CONDEPHAAT) para os bens culturais do Estado de São Paulo.



(ii) *Licença de Instalação (LI)*: é a licença para a construção, materialização do projeto, que deve ser feito em conformidade com as medidas mitigadoras, condicionantes e de controle ambiental constantes da Licença Prévia. É durante a fase de instalação que se inicia o uso dos recursos naturais a que o empreendedor está autorizado – alterações no solo, supressão de vegetação, captação de água, despejo de efluentes etc.

(iii) *Licença de Operação (LO)*: autoriza o funcionamento. É concedida após a verificação do cumprimento das condições impostas nas licenças anteriores. Durante toda a operação o empreendimento deve atender aos parâmetros para o qual foi licenciado.

### **3.3.3. Definição do órgão licenciador**

A definição da competência da União, Estado, Distrito Federal ou Município e seus respectivos órgãos licenciadores dependerá essencialmente do local onde a obra, atividade ou empreendimento será instalado e a extensão do impacto ambiental potencial ou efetivo. Para esta pesquisa adotaremos um estudo de caso licenciado pelo Estado de São Paulo.

A definição do órgão ambiental competente para condução do processo de licenciamento ambiental e expedição das licenças ensejou amplas discussões jurídicas pelo fato de as regras de competência terem sido fixadas pela Resolução n.º 237/1997 do Conama, o que, argumentava-se, feria o princípio da reserva legal, pois o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal dispõe que compete à lei complementar fixar as “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, o que não teria sido feito.

A controversa foi sanada com o advento da Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixou as normas para cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange a suas ações administrativas para proteção do meio ambiente e combate à poluição, no qual se inclui o licenciamento ambiental, mas não só.

Segundo a Lei Complementar: (i) compete à União licenciar as obras, atividades e empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, na plataforma continental, ou na zona econômica exclusiva;

em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União,<sup>51</sup> exceto se em APA;<sup>52</sup> em dois ou mais Estados; os de caráter militar; atividades nucleares (abrange o transporte, a mineração, a produção etc.), mediante parecer da CNEN; e aqueles definidos por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da comissão tripartite nacional;<sup>53</sup> (ii) compete aos Estados licenciar as obras, atividades e empreendimentos, localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto APA;<sup>54</sup> e poluidores ou degradadores, ressalvado o disposto para a União e Municípios (ou seja, a competência do órgão Estadual se dá por exclusão); e (iii) compete aos Municípios licenciar as obras, atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em Unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto se em APA;<sup>55</sup> e que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local.<sup>56</sup> Por fim, no tocante ao Distrito Federal, este cumulará as atribuições conferidas aos Estados e Municípios.

Além dessas regras de definição do órgão licenciador, a Lei Complementar n.º 140/2011 admite a atuação supletiva<sup>57</sup> de um ente federativo em substituição a outro originalmente competente – por exemplo, se a atividade tem impacto local, mas o Município não tem estrutura municipal para realizar o licenciamento, sendo este avocado pelo Estado; e a

---

<sup>51</sup> Ou seja, quem licencia é quem cria, até mesmo se for um empreendimento de impacto local, mas localizado no interior de UC federal ou estadual.

<sup>52</sup> Ainda que situados em APA, serão de competência da União as obras, atividades ou empreendimentos que sejam desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; se no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; se de caráter militar; ou se previsto em ato do Poder Executivo conforme proposto pela comissão tripartite nacional.

<sup>53</sup> A Comissão Tripartite Nacional é composta por representantes da União, Estados e Municípios e do Conama, tendo como atribuição definir novas tipologias de obras, atividades ou empreendimentos (por exemplo, por porte) cujo licenciamento deva ser feito pela União.

<sup>54</sup> O Estado promoverá o licenciamento em APAs de atividades que não estejam afetas às hipóteses elencadas pela Lei Complementar à União e aos Municípios.

<sup>55</sup> Quando se enquadrarem no conceito de impacto ambiental de âmbito local.

<sup>56</sup> A tipologia de obras, atividades ou empreendimentos de impacto local deve ser definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (Consemas).

<sup>57</sup> Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

atuação subsidiária,<sup>58</sup> hipótese em que um ente federativo solicita de outro apoio técnico, científico ou financeiro.

### **3.3.4.O processo de licenciamento**

Conforme o art. 10 da Resolução Conama n.º 237/1997, são onze as etapas do processo de licenciamento ambiental:

1. Consulta formal do empreendedor ao órgão licenciador acerca da obra, empreendimento ou atividade que deseja desenvolver e, a partir da definição conjunta entre aquele e o órgão licenciador, é emitido um termo de referência que orientará o desenvolvimento dos estudos ambientais e a concepção do projeto a ser instalado;
2. Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes (art. 10, I, da Resolução) desenvolvidos com base no termo de referência. Nessa etapa deverá ser dada ampla publicidade do pedido de licenciamento por meio de publicação de extrato do pedido no Diário Oficial. A legislação do Estado de São Paulo solicita ainda a publicação em jornal de grande circulação e em jornal da região do empreendimento. A finalidade é suscitar a participação de atores distantes do circuito tradicional de interação no processo de licenciamento (que tende a ser muito concentrada entre o órgão licenciador e o empreendedor). No Estado de São Paulo a obrigatoriedade de publicação do pedido foi estabelecida pela Lei Estadual n.º 997/1976 e seu Decreto regulamentador n.º 8.468/1976 e, posteriormente, pela Política Estadual do Meio Ambiente – a Lei Estadual n.º 9.509/1997;
3. Análise pelo órgão ambiental dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e realização de vistorias ao local e reuniões técnicas quando necessárias;

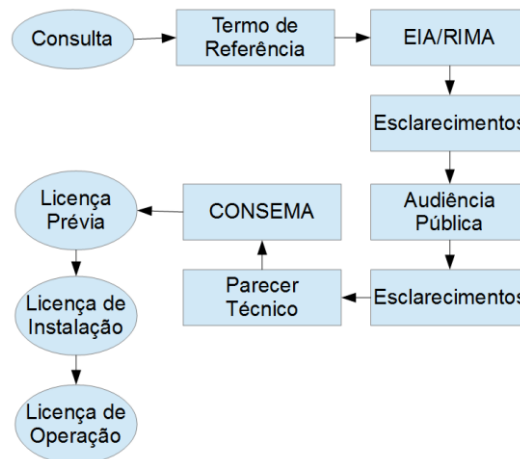
---

<sup>58</sup> Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

4. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, visando sanar inconsistências e aprofundar aspectos eventualmente necessários;
5. Realização de audiência pública, quando o licenciamento se referir a obra, atividade ou empreendimento de significativa degradação ambiental, hipótese em que é exigido o Estudo de Impacto Ambiental. Visa expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do referido RIMA, dirimir dúvidas e receber críticas e sugestões a respeito;
6. Solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental decorrente das audiências públicas, podendo haver reiteração da solicitação caso os esclarecimentos não tenham sido satisfatórios. Essa etapa visa aprofundar aspectos dos estudos a partir de contribuições formuladas por um público mais amplo. A convocação, condução e realização da audiência pública devem seguir um rito regulamentado em norma, conforme descrito no item 3.6 deste Capítulo;
7. Emissão de parecer técnico conclusivo pelo órgão ambiental, indicando as tecnologias para controle da poluição que deverão ser adotadas, os programas de monitoramento, os parâmetros de poluição que deverão ser atendidos, as medidas de mitigação a serem implementadas, e valores a serem destinados a título de compensação ambiental para unidades de conservação de proteção integral;
8. Análise e deliberação pelo Consema caso o processo tenha sido avocado para sua apreciação, que poderá estabelecer novas medidas mitigadoras e compensatórias. As atribuições do Consema relacionadas ao processo de licenciamento estão descritas no item 3.5.1 deste Capítulo;
9. Deferimento ou indeferimento do pedido de licença prévia, dando-se a devida publicidade;
10. Requisição da licença de instalação, que também deve ser publicada no Diário Oficial, em jornal de grande circulação e em jornal regional.

11. Requisição da Licença de Operação, que deve atender às mesmas regras de publicidade previstas para a requisição das licenças prévia e de instalação.

As etapas do processo de licenciamento ambiental podem ser organizadas no seguinte fluxograma<sup>59</sup>



### 3.4. Estudo de impacto ambiental

A obrigatoriedade de elaboração do EIA teve origem na Política Nacional do Meio Ambiente (de 1981) como instrumento integrante do licenciamento ambiental, que em seu art. 8.º atribuiu ao Conama a competência para a regulamentação desses estudos ambientais. A Constituição Federal de 1988 recepcionou essa obrigatoriedade ao dispor em seu art. 225, § 1.º, IV, que incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente<sup>60</sup> causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental”.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Adaptado a partir do fluxograma constante do *Manual para elaboração de estudos para o licenciamento com avaliação de impacto ambiental* (CETESB, 2014, p. 16);

<sup>60</sup> Ou seja, não há necessidade de efetiva degradação, bastando a sua potencialidade.

<sup>61</sup> Conforme definição constante do art. 1.º da Resolução Conama n.º 1/1986, considera-se impacto ambiental “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e V – a qualidade dos recursos ambientais”.

Como mencionado no item anterior, as Resoluções do Conama que regulamentam o conteúdo mínimo e as diretrizes do Estudo de Impacto Ambiental são as de n.º 01/1986<sup>62</sup> e 237/1997.<sup>63</sup>

O Estudo de Impacto Ambiental deve ser elaborado visando permitir que os impactos positivos e negativos do projeto sejam amplamente conhecidos, dimensionados e avaliados, subsidiando a administração pública a proceder a uma avaliação do projeto e a ponderar os diversos interesses em discussão, por vezes, divergentes e contraditórios. É um instrumento de antecipação dos eventos positivos e negativos futuros nas esferas ambiental e social, uma manifestação concreta dos princípios da prevenção<sup>64</sup> e da precaução.<sup>65</sup>

Caberá ao empreendedor patrocinar a elaboração do Estudo, que deve ser elaborado por equipe multidisciplinar – engenheiro, sociólogo, biólogo, advogado, etc. É um estudo complexo composto por levantamento de bibliografia, estudos de campo, mapeamento dos riscos, das fontes de impacto ambiental e de poluição.

O conteúdo mínimo do Estudo de Impacto Ambiental é extenso, complexo e envolve diversas áreas de conhecimento técnico especializado. Para realizar um diagnóstico completo, deve haver sociólogos, psicólogos, biólogos, tudo (equipe, pesquisas de campo, levantamento) às expensas do empreendedor que solicitou o EIA-RIMA. Segundo a Resolução Conama n.º 1/1986 e, no âmbito do Estado de São Paulo, o Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental,<sup>66</sup> o Estudo de Impacto Ambiental deve:

1. analisar todas as alternativas tecnológicas que podem ser adotadas para mitigar os impactos ambientais, e as alternativas de localização, comparando-as até mesmo com a hipótese de não execução do projeto. A comparação das alternativas deve levar em

---

<sup>62</sup> Art. 3.º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

<sup>63</sup> Art. 3.º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

<sup>64</sup> Diz respeito à adoção de medidas que evitem ou reduzam os danos e riscos conhecidos, que possuem certeza científica.

<sup>65</sup> Refere-se aos riscos desconhecidos, abstratos, que não possuem certeza científica, que, por precaução, devem ser evitados.

<sup>66</sup> Aprovado pela Decisão de Diretoria da Cetesb n.º 217/2014/I, em 6 de agosto de 2014.

conta os impactos ambientais aos meios físico, biótico e socioeconômico e uma comparação das alternativas tecnológicas viáveis, os principais equipamentos previstos no projeto e suas vantagens e desvantagens;

2. identificar e avaliar, sistematicamente, os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade, apresentando integralmente as informações e os dados que subsidiam a análise;

3. definir os limites da área geográfica a ser direta e indiretamente afetada pelos impactos – a denominada área de influência do projeto – considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica<sup>67</sup> (é o estudo que irá definir a área de influência, e não o arbítrio do órgão licenciador). As áreas são comumente classificadas em: (i) Área Diretamente Afetada (ADA), que corresponde à área que sofrerá ação direta da implantação e operação do empreendimento; (ii) Área de Influência Direta (AID), referente à área que sofrerá impactos diretos; e (iii) Área de Influência Indireta (AII), sobre a área real e potencialmente sujeita aos impactos indiretos;

4. considerar os planos e programas governamentais planejados ou em implementação na área de influência do projeto e sua compatibilidade com o empreendimento - ex. existência ou criação de Unidade de Conservação, implantação de infraestrutura pública, zoneamentos ecológico-econômicos existentes, planos de bacia hidrográfica, interferências com outros empreendimentos existentes ou projetados para a região, planos diretores, áreas de proteção de mananciais etc.;

5. realizar diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com a completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações considerando os aspectos *a)* do meio físico (solo, subsolo, minerais, águas, topografia, regime hidrológico, correntes atmosféricas etc.); *b)* do meio biológico (levantamentos de fauna e flora, identificação de espécies ameaçadas, identificação de espécies de valor científico e econômico), *c)* e meio socioeconômico (uso e ocupação do solo, os usos da água, os

---

<sup>67</sup> A bacia hidrográfica é formada por um rio principal e por vários rios médios (tributários) e rios pequenos (subtributários); já a microbacia é composta só de rios médios (tributários) e rios pequenos (subtributários).

monumentos e sítios arqueológicos, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos).

6. conter análise dos impactos ambientais (positivos e negativos, benéficos e adversos) do projeto e de suas alternativas, por meio da identificação, previsão da magnitude e interpretação dos prováveis impactos relevantes. A análise deve conter os impactos imediatos, de médio e longo prazo; indiretos e diretos; temporários e permanentes; e a distribuição dos ônus e benefícios sociais;

7. apresentar as medidas mitigadoras dos impactos negativos, dentre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas;

8. conter um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os parâmetros a serem considerados. Os programas devem permitir o acompanhamento dos reais impactos e uma avaliação eficaz das medidas mitigadoras propostas visando possibilitar uma adequação da atividade se necessário; e

9. elaborar o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA). O Relatório é parte integrante do EIA e deve refletir as conclusões deste. Visa traduzir numa linguagem de mais fácil compreensão e num formato mais sintético: (i) os objetivos e as justificativas do projeto e sua compatibilidade com os planos e programas identificados; (ii) a descrição das alternativas tecnológicas e locacionais, a área de influência e os efluentes, emissões, e resíduos gerados; (iii) descrição dos impactos ambientais; (iv) os impactos negativos e as medidas mitigadoras previstas; e (v) os programas de acompanhamento e monitoramento.



### **3.5. Os Conselhos de Meio Ambiente**

Os chamados Conselhos de Meio Ambiente (CONSEMAS) surgiram da necessidade de órgãos de assessoramento ao Poder Executivo para compreensão da questão ambiental no âmbito das ações de governo e formulação de políticas públicas, bem como do influxo do processo de redemocratização que reaproximava os governos de setores da sociedade civil.

Em 1981, com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, criou-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), “com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 6.º, II, da PNMA), composto por representantes de trabalhadores e sociedade civil (sindicatos, entidades ambientalistas etc.), de entidades empresariais (federações e confederações do setor industrial, por exemplo), e dos governos municipal, estadual e federal.<sup>68</sup>

Dos anos 80 em diante diversos conselhos de meio ambiente foram criados também no âmbito dos Estados e dos Municípios, tendo a importância desses espaços de participação ganhado destaque em 1997 com a publicação da Resolução Conama n.º 237, que tornou obrigatória a implementação dos Conselhos de Meio Ambiente para que os entes federados pudessem exercer sua competência de licenciamento ambiental. Além disso, a Resolução estabeleceu que referidos Conselhos possuíssem “caráter deliberativo e participação social” (art. 20 da Resolução) ressaltando a competência destes para além de a atribuição opinativa abranger a competência de deliberarem sobre temas submetidos à sua apreciação, dentre eles os processos de licenciamento.

Mais recentemente, com a publicação da Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, a importância desses Conselhos foi novamente ressaltada. Dispõe a Lei Complementar que a existência do Conselho é condição necessária para que um ente federativo possa delegar a outro, mediante convênio, a execução de ações administrativas atribuídas pela Lei (art. 5.º), notadamente para proceder ao licenciamento ambiental.

---

<sup>68</sup> O Conselho é composto atualmente por 108 membros, assim distribuídos: Governo Federal, com 39 conselheiros; Governos Estaduais, com 27 conselheiros; Governos municipais, com 8 conselheiros; entidades do setor empresarial com 8 conselheiros; entidades de trabalhadores e da sociedade civil, com 22 representantes; conselheiros sem direito a voto, em número de 3; e 1 membro honorário.

Também foi reafirmada a competência dos Conselhos para definir as atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, cuja competência para promover o licenciamento seria então dos Municípios (art. 9.º, XIV, da Lei Complementar).

### **3.5.1. O Conselho de Meio Ambiente do Estado de São Paulo**

Dado o enfoque desta pesquisa para um estudo de caso licenciado pelo Estado de São Paulo, é necessário fazer uma exposição mais detida sobre o funcionamento do seu Conselho de Meio Ambiente (Consema).

Criado em 1983<sup>69</sup> e então subordinado ao Gabinete do Governador, o Consema é fruto do contexto da necessidade de assessoramento do Poder Executivo para temas relacionados ao meio ambiente e da reaproximação do Estado com a sociedade civil. A década de 80 foi marcada por discussões públicas sobre empreendimentos e impactos ambientais no Estado de São Paulo, como da poluição de Cubatão, a degradação da Serra do Mar e a possibilidade de instalação de usinas nucleares no litoral paulista.<sup>70</sup> Posteriormente, com o advento da Constituição Estadual de São Paulo, o Conselho passou a integrar órgão da administração direta para administração da qualidade ambiental e a possuir atribuição normativa e recursal (art. 193, parágrafo único, *a*, da Constituição Bandeirante).

No que tange especificamente ao processo de licenciamento ambiental, a participação do Conselho de Estado do Meio Ambiente de São Paulo se dá de duas formas, ambas previstas na Lei Estadual n.º 13.507/2009, que regulamentou as atribuições do Consema/SP: (i) pela prerrogativa de requerer a análise de Estudos de Impacto Ambiental, submetendo a apreciação do processo ao seu colegiado, sendo legitimados a requerer tal análise o Secretário do Meio Ambiente ou o Plenário mediante requerimento de um quarto de seus membros (art. 2.º, VI, da Lei Estadual). Ou seja, o fato de ser um licenciamento com obrigatoriedade de EIA não implica automaticamente uma apreciação do Conselho, havendo necessidade de que este avoque a sua apreciação. No tocante à apreciação do Estudo de Impacto Ambiental pelo Conselho, este pode “estabelecer critérios específicos para a apreciação do EIA/RIMA, manifestando-se a respeito das condicionantes do licenciamento, bem como das medidas mitigadoras e compensatórias pertinentes ao caso

---

<sup>69</sup> Pelo Decreto Estadual n.º 20.903, de 26 de abril de 1983.

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema>>. Acesso em: 8 maio 2013.

concreto” (art. 3.º, § 4.º, do Regimento Interno);<sup>71</sup> (ii) pela convocação, realização e condução de audiências públicas para debates de processos de licenciamento sujeitos à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (art. 2.º, XII, da Lei Estadual).

A composição do Consema também é um elemento importante na análise a ser desenvolvida para a identificação dos atores participantes desse espaço público de deliberação e os argumentos mobilizados em seus discursos, e até que ponto reverberam pleitos dos diversos grupos de interesse identificados. Vejamos.

Sobre a composição do Conselho, a partir da regulamentação de seu funcionamento em 2009 por meio do Decreto Estadual n.º 55.087, com posteriores alterações feitas pelos Decretos n.ºs 57.959 e 58.383, ambos de 2012, ele conta com o Secretário do Meio Ambiente, 17 representantes de órgãos e entidades governamentais (essencialmente representantes da própria pasta ambiental e de outras secretarias de governo) e 18 representantes de entidades não governamentais, dos quais 6 são eleitos pelas entidades ambientalistas.<sup>72</sup> Além dos membros permanentes, pode o Plenário do Consema convidar para participar de suas reuniões, sem direito a voto, representantes de órgãos públicos e privados cuja participação seja importante em razão da matéria em discussão, e pessoas que por seus conhecimentos ou experiências profissionais possam contribuir para a discussão das matérias em exame (art. 12, § 4.º, do Decreto Estadual 55.087/2009).

Em que pesem a paridade na distribuição dos assentos do CONSEMA e a existência de entidades ambientalistas da sociedade civil, caberá ao estudo de caso desta pesquisa compreender de que modo a participação dos membros deste Conselho permite a representação dos atores e interesses da região diretamente afetada e se sua atual arquitetura institucional é adequada para permitir um controle democrático da decisão. Sem prejuízo da análise mais consistente a ser desenvolvida no Capítulo 4, é possível antecipar aspectos do arranjo jurídico que rege o funcionamento do Conselho, a exemplo de sua composição, o controle de pauta e a participação de terceiros convidados sem direito a voto.

---

<sup>71</sup> O Regimento Interno foi aprovado pela Deliberação Consema n.º 05/2010.

<sup>72</sup> Eleitas dentre aquelas previamente cadastradas, conforme procedimento previsto na Deliberação Consema n.º 10/2010.

É possível que exista uma sub-representação de interesses na composição do Conselho, uma vez que grupos organizados tendem a se mobilizar em torno dos temas que já são próprios de sua agenda ou de sua principal finalidade, sendo questionável até que ponto representam direitos e interesses específicos. É possível que essa sub-representação se intensifique na pauta ambiental, pois, mesmo com a presença de entidades ambientalistas<sup>73</sup> (compõem 16% dos assentos do Consema), tendo em vista a multiplicidade de temas a que estão voltadas<sup>74</sup> e a pontualidade dos impactos em uma determinada população afetada – no caso específico desta pesquisa os moradores de Canas, Cachoeira Paulista e Lorena –, pode não ser suficiente para representar adequadamente a população diretamente afetada e interagir, em nome desta, com o órgão licenciador e demais membros do Consema. Logo, cabe desenvolver uma análise sobre a representação de interesses locais por parte dos conselheiros no âmbito do processo de licenciamento.

Além dos membros do Conselho, há a possibilidade de participação de terceiros convidados. Segundo seu Regimento Interno, é possível o Consema chamar para participar de suas reuniões “representantes de órgãos ou entidades públicas ou privadas, cuja participação seja considerada importante em razão da matéria em discussão” (art. 13, § 5.º, *a*) e “pessoas que por seus conhecimentos ou experiências profissionais possam contribuir para a discussão das matérias em exame” (art. 13, § 5.º, *b*). Um dos intuitos é possibilitar que indivíduos ou grupos afetados ou interessados possam ser representados no âmbito do Conselho, dando oportunidade para que argumentos ainda não identificados no licenciamento sejam considerados no processo de deliberação.

Associada à prerrogativa de apreciação de estudos de impacto ambiental pelo Consema está a possibilidade de o colegiado se manifestar acerca das medidas condicionantes, mitigadoras e compensatórias propostas pelo Estudo de Impacto Ambiental. Ou seja, o Conselho, ao avocar para si a análise de determinado processo de licenciamento, passa a ter também a faculdade de interferir na formatação do empreendimento, podendo

---

<sup>73</sup> A relação de entidades constantes do Cadastro das Entidades Ambientalistas do Estado de São Paulo (CadEA), requisito obrigatório para que seja elegível ao Consema (art. 12, § 1.º, do Decreto Estadual n.º 55.087/2009), indica a multiplicidade de temas a que as entidades estão vinculadas.

<sup>74</sup> Os temas para os quais as entidades ambientalistas têm por objeto são por vezes muito específicos e/ou distantes com os impactos ambientais de um determinado caso concreto. Podemos mencionar entidades voltadas para questões como oceanos e vida marinha, defesa de ecossistemas específicos, preservação de espécies da fauna, banimento de substâncias perigosas, recursos hídricos, defesa de populações tradicionais, resíduos sólidos, educação ambiental etc.

estabelecer novos requisitos ao seu funcionamento, ações de controle e monitoramento da poluição e compensação dos impactos não mitigáveis. O objetivo é permitir que discussões levadas ao colegiado possam refletir em aperfeiçoamentos do empreendimento e corrigir eventuais omissões do parecer técnico que ampara a emissão da Licença Prévia.

Como se vê, o colegiado possui funções relevantes no tocante à apreciação de um determinado licenciamento ambiental. A análise de como se dá essa apreciação é essencial para se questionar em que medida o colegiado tem desempenhado um papel de conferir legitimidade democrática às obras, atividades e empreendimentos licenciados, ou para permitir que novos atores e argumentos sejam incorporados num processo de deliberação com elevado custo ambiental e/ou social.

Dessa breve exposição é possível notar que os poderes atribuídos ao CONSEMA no âmbito do processo de licenciamento ambiental são amplos, sendo necessária uma compreensão mais abrangente de sua atuação por meio do estudo de caso apresentado no Capítulo 4.

### **3.6. Audiências públicas**

É certo que as audiências públicas podem ser realizadas por diversos órgãos e entidades do poder público – seja do Legislativo, Executivo ou Judiciário –, o que, ademais, tem sido uma prática frequente. Para os fins desta pesquisa, a audiência pública será estudada na sua interface com o processo de licenciamento ambiental, enquanto uma das etapas deste.

Trata-se de instrumento de participação que visa mitigar as assimetrias de informação sobre determinado processo de licenciamento ambiental, bem como identificar interesses ainda não representados pelos atores participantes do processo até então.

Em que pese seja um instrumento de participação frequentemente elogiado e mobilizado como argumento para conferir legitimidade democrática a determinada decisão (por ter sido escrutinada e referendada em audiência pública), o estudo de caso se voltará no sentido de compreender se a audiência pública no processo de licenciamento se presta como instrumento para incorporar atores e argumentos ao processo de deliberação pública.

As audiências públicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental foram inicialmente previstas na Resolução Conama n.º 01/1986, que, ao dispor sobre o conteúdo mínimo dos estudos de impacto ambiental, fixou também a possibilidade de o órgão licenciador determinar a realização de audiências públicas para informar sobre o projeto e seus impactos ambientais e para discutir o conteúdo do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).<sup>75</sup>

Posteriormente, em 5 de julho de 1990, as audiências passaram a gozar de regime jurídico próprio com a publicação da Resolução Conama n.º 09/1987. A Resolução trouxe novas regras visando aprimorar a participação, obrigando que a audiência pública ocorra em local acessível aos interessados e que uma ata seja lavrada ao final da audiência contendo os documentos entregues ao longo daquela. A Resolução também ampliou o rol de legitimados a solicitar a realização de audiências públicas: o órgão ambiental deve promover audiências públicas quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou sempre que 50 ou mais cidadãos a requererem.

Especificamente em relação ao Estado de São Paulo, a incorporação das diretrizes expedidas pelo Conama se deu por meio da Lei Estadual n.º 9.509, de 20 de março de 1997, ao dispor sobre a atribuição do Consema de convocar e conduzir audiência pública para debater processo de licenciamento ambiental. O rol de legitimados para requerer a realização de audiência não só foi mantido, como também ampliado, contemplando (art. 16, § 5.º, da Lei Estadual): a) órgãos da administração direta, indireta e fundacional da União, Estados e Municípios; b) organizações não governamentais, legalmente constituídas, para a defesa dos interesses difusos relacionados à proteção ao meio ambiente e dos recursos naturais; c) por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, devidamente identificados; d) partidos políticos, Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores eleitos em São Paulo; e) organizações sindicais legalmente constituídas.

---

<sup>75</sup> Trata-se de documento que deve refletir as conclusões do estudo de impacto ambiental, devendo ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão por um público não especialista. Segundo o parágrafo único do art. 9.º da Resolução Conama n.º 01/1986, “as informações [do RIMA] devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação”.

As audiências públicas convocadas e conduzidas pelo CONSEMA foram minuciosamente regulamentadas pela sua Deliberação Normativa n.º 01/2011 visando conferir uma clareza sobre o rito a ser seguido e o desenvolvimento das etapas ao longo da audiência.

Segundo a Deliberação, as audiências públicas são reuniões “que têm como objetivo informar a sociedade, dirimir dúvidas e conhecer a opinião pública, recolhendo críticas e sugestões a respeito”, no tocante a processos de licenciamento ambiental. Diz a deliberação que as audiências públicas devem ser constituídas de modo a propiciar a participação de uma pluralidade de grupos de interesse, sendo constituída: (i) por uma mesa diretora (responsável pela condução dos trabalhos e composta por membros do Consema e representantes do órgão responsável pelo licenciamento); (ii) pela tribuna (espaço destinado aos oradores inscritos); e (iii) por um plenário (composto pelas pessoas presentes à audiência e deve possuir espaços reservados para representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, membros do Consema, equipe técnica responsável pela elaboração dos estudos ambientais, e representantes do órgão do empreendedor e do órgão ambiental licenciador).

Nos termos da Deliberação supracitada, as audiências públicas devem se desenvolver da seguinte forma:

1. inicia-se sendo apregoada sua abertura pelo presidente da mesa diretora e em seguida com a exposição das normas que orientam o seu desenvolvimento e a apresentação do empreendimento objeto da discussão pública;
2. o empreendedor e a equipe técnica responsável pela elaboração dos estudos expõem como será a obra, atividade ou empreendimento;
3. após apresentação do empreendedor é concedida oportunidade para que um representante do Ministério Público se manifeste;
4. representantes da sociedade civil organizada se manifestam em nome das entidades (associações, fundações etc.) que representam. Possuem um tempo de fala maior do que aqueles que se manifestam como pessoa física, pois representam uma coletividade;
5. sucedem-se as manifestações de pessoas físicas e, em igual tempo, de representantes de órgãos e ou entidades públicas;

6. em seguida, confere-se oportunidade para que representantes do Consema e de conselhos de meio ambiente dos municípios afetados possam se manifestar;
7. manifestam-se parlamentares e representantes do Poder Executivo;
8. o empreendedor e a equipe responsável pela elaboração dos estudos ambientais respondem aos questionamentos suscitados e fazem esclarecimentos;
9. concluindo a parte expositiva, o Secretário Executivo do Consema encerra a audiência e abre prazo de cinco dias úteis para recebimento de documentos e ofícios, que serão anexados ao processo de licenciamento ambiental;
10. por fim, é lavrada uma ata da audiência pública, e um registro de imagem, som e transcrição de toda a audiência deve ser providenciado pelo empreendedor em até cinco dias úteis.

A Deliberação Normativa n.º 01/2011 do Consema também regulamenta o modo como deve ser dada publicidade à convocação da audiência pública: a cargo do empreendedor, este deverá promover a publicação em jornal de grande circulação no Estado de São Paulo e em veículos de comunicação locais (por exemplo de radiodifusão) por pelo menos três dias distintos e anteriores a 15 dias à data da audiência.

Para possibilitar um acesso maior ao conteúdo dos estudos ambientais, estes devem estar disponíveis em local de acesso público e à disposição de todos os interessados no município em que se realizar a audiência pública, por um período mínimo de 15 dias úteis anteriores à realização da audiência. Além disso, durante a audiência, pelo menos um exemplar do estudo deve ficar à disposição para consulta.

A escolha do local para realização da audiência está regulamentada no art. 13 da Deliberação Normativa: deve ser feita no município que sofrer impacto direto do empreendimento e, abrangendo dois ou mais municípios, poderá o CONSEMA convocar mais uma audiência pública mediante solicitação de seu Plenário. Dispõe a Deliberação que devem ser convidados para a audiência os prefeitos e vereadores dos municípios da área de influência do empreendimento, os membros do CONSEMA, as entidades ambientalistas cadastradas na Secretaria do Meio Ambiente, representantes do Ministério Público, Deputados e Senadores eleitos por São Paulo, e de órgãos e entidades representantes do conjunto de cidadãos que tenham solicitado audiência pública.



É inegável a contribuição dada pela Deliberação Normativa do Consema para regulamentação da audiência pública e estabilização do procedimento, do rito, a ser adotado neste, que é um dos principais instrumentos de participação pública. Não raras as vezes as audiências eram marcadas por interrupções, arbitrariedades na condução do diálogo, ou eram realizadas em locais que não comportavam o número de interessados em participar ou eram distantes do local diretamente afetado pelo objeto em licenciamento. Contudo, subsiste compreender esse procedimento numa perspectiva abrangente da participação e deliberação, o que será feito a partir do estudo de caso.

### **3.7. Acesso à informação**

Conforme ressaltado ao longo do Capítulo 2, o acesso à informação exerce um papel importante na estruturação de um espaço público deliberativo, sendo um aspecto relevante a ser levado em conta em uma análise sobre o déficit ou potencial democrático de um processo de deliberação.

É condição para uma participação pública efetiva o acesso a informações sob a guarda dos órgãos ambientais, especialmente daquele responsável por conduzir o processo de licenciamento ambiental. O direito de obter, acessar, conhecer informações deve ser amplo, compreendendo documentos, relatórios, estudos, plantas e peças gráficas, transcrições de audiências, atas, pareceres, com o objetivo de fornecer ao interessado todo o conteúdo necessário para sua efetiva participação, não se limitando apenas ao que está compreendido no Estudo de Impacto Ambiental ou em seu Relatório.

Visando garantir esse acesso abrangente à informação o art. 19, § 3.º, da Lei Estadual n.º 9.509/1997 dispõe que deverão ser acessíveis todos os trabalhos que foram contratados para estudos de viabilidade técnica e econômica, bem como os citados nas notas bibliográficas do EIA e do RIMA, na biblioteca da SMA e de todos os Municípios localizados na área de influência do empreendimento, estando protegidas somente as informações referentes ao sigilo industrial.

Na mesma direção, a Lei Federal n.º 10.650/2003 dispõe que todos os órgãos e as entidades da administração pública direta, indireta e fundacional integrantes do Sisnama estão obrigados a permitir o acesso público a documentos, expedientes e processos administrativos, podendo ser requerido o acesso por qualquer indivíduo independentemente de comprovação de interesse específico.

A informação não deve ser limitada ou dirigida ao órgão licenciador, mas deve informar um público mais amplo composto por indivíduos, entidades organizadas da sociedade civil, autoridades públicas e políticas, órgãos públicos de defesa dos interesses difusos e coletivos.

O acesso à informação está ainda intimamente associado ao direito de peticionar aos Poderes Públicos (art. 5.º, XXXIV) e obter uma resposta adequada – a exemplo do período de cinco dias após a realização da audiência pública para que os interessados encaminhem ofícios e documentos, o que deveria implicar a análise e expressa consideração destes antes da expedição da licença prévia.

## **CAPÍTULO 4**

### **ENTRE O DÉFICIT E O POTENCIAL DEMOCRÁTICO: UM ESTUDO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O quarto e último capítulo visa compreender, a partir do estudo de caso da implantação da Usina Termoelétrica de Canas, de que forma participação e deliberação se articulam num processo de licenciamento ambiental específico, propiciando potenciais ou déficits democráticos. Observa-se que não se encontra no escopo do presente capítulo a aferição dos graus de participação ou a fixação de parâmetros segundo os quais a decisão emanada deste processo possa ser classificada como legítima ou ilegítima.

Assim, o capítulo apresenta as justificativas para escolha do estudo de caso, dos critérios utilizados para coleta de dados e a opção por uma abordagem qualitativa destes. Em seguida, são apresentados os dados coletados, passando-se, por fim, para sua análise.

#### **4.1. Introdução**

A opção pelo estudo de um processo de licenciamento tomado enquanto espaço de participação e deliberação destoa dos objetos que vem sendo adotados nas pesquisas sobre instituições participativas comentadas no capítulo 2 - que se referem notadamente a conselhos de gestão de políticas públicas, conferências temáticas, orçamentos participativos e elaboração de planos diretores. Estas pesquisas mostram que é necessário compreender os espaços de deliberação pública - onde também se inclui o processo de licenciamento ambiental.

Diariamente inúmeras decisões são tomadas nos processos de licenciamento em todo o país pelos entes federativos competentes, implicando numa deliberação sobre a distribuição de impactos positivos ou negativos, efetivos ou potenciais.

Se por um lado corre-se um risco pela ausência de uma literatura sobre o tipo de objeto dessa dissertação capaz de dar suporte à coleta e análise dos dados, de outro acredita-se que tenha sido demonstrada a como o direito molda a relação entre instalação de atividades

poluidoras, distribuição de impactos ambientais e participação, criando espaços e formas específicas de deliberação<sup>76</sup>.

Estas pesquisas mostram que é necessário compreender os espaços de deliberação pública - onde também se inclui o processo de licenciamento ambiental - tendo como paradigma os pressupostos da democracia deliberativa visando compreender não só os potenciais e limites desta formulação teórica mas também os déficits e potenciais democráticos dos arranjos institucionais de deliberação pública.

A compreensão dos déficits e potenciais democráticos propiciado pelo arranjo normativo do processo de licenciamento ambiental será feita a partir de uma abordagem qualitativo de um estudo de caso exploratório. Para tanto serão analisadas as interações discursivas entre diversos atores e grupos de interesse, dando ênfase à forma como os instrumentos de participação disponíveis são utilizados por cada participante.

Cabe esclarecer que a análise conduzida nesta pesquisa não tem como finalidade (nem validade para) o questionamento da viabilidade ambiental do empreendimento, tampouco pretende esgotar a análise de todas as variáveis que moldam a maior ou menor permeabilidade do processo de licenciamento. Esta dissertação tenta sensibilizar para a necessidade de desenvolvimento de uma agenda de pesquisa voltada à compreensão da participação e deliberação nestes processos.

#### **4.2. O estudo de caso como método de pesquisa**

O estudo de caso se caracteriza por tomar como objeto de pesquisa uma unidade como parte integrante de um universo mais amplo – adotou-se um processo de licenciamento ambiental específico dentre as dezenas de obras, atividades e empreendimentos licenciados anualmente pela Cetesb, conforme justificado no item 4.3 deste Capítulo.

A partir dessa unidade tem-se como finalidade inferir o que um caso específico pode sugerir sobre o todo; a partir de uma unidade investigam-se as características relevantes

---

<sup>76</sup> Em que pese o processo de licenciamento ambiental não envolver a definição de prioridades, a criação de políticas públicas, a escolha da alocação de recursos públicos, nem por isso deixa de existir um conflito discursivo de uma pluralidade de concepções com vistas a uma deliberação.

para um todo. Em que pese a pesquisa ficar restrita, limitada, a um único caso e, portanto, não se debruçar sobre uma amostra quantitativa maior, a técnica do estudo de caso permite um aprofundamento da investigação e pode ser adequada quando as variáveis a serem exploradas não se encontram suficientemente bem definidas pela literatura a ponto de subsidiar uma pesquisa quantitativa. Por outro lado, é inerente ao estudo de caso a sua limitação no grau de generalização possível por se tratar de generalizações feitas a partir de um único caso<sup>77</sup>.

Portanto, para o sucesso de um estudo de caso em pesquisas sociais,<sup>78</sup> este deve estar bem delimitado, possuir um recorte preciso no tempo e no local onde se desenvolve, o que acarretará boa estruturação e coleta de dados que, por sua vez, subsidiarão a análise.

A escolha do caso deve levar em conta o que se almeja com a pesquisa. Stake( 2005, p. 112) propõe a classificação dos estudos de caso em três tipos, cada qual voltado a uma finalidade específica: (i) intrínseco, quando o caso é o próprio objeto da pesquisa, cujo objetivo é conhecer o caso em profundidade, porém sem preocupação com o desenvolvimento de uma teoria; (ii) instrumental, quando o objetivo da pesquisa é auxiliar num conhecimento ou redefinição de um problema, sendo o caso útil para alcançar esses objetivos, porém não como um fim em si mesmo; e (iii) coletivo, a partir de diversos casos selecionados com o intuito de compreender um universo mais amplo. Além de outras finalidades, um estudo de caso pode servir de importante suporte para posteriores aprofundamentos da pesquisa e para compreensão de questões relacionadas ao objeto, por exemplo, não só a participação pública no processo de licenciamento ambiental específico, mas uma discussão mais ampla sobre a função legitimadora do direito.

Os estudos de caso segundo Yin (2001, p. 61-67) podem ser únicos ou múltiplos – aquele com um propósito revelador de um problema ou fenômeno, quando se tratar de um caso raro ou extremo, ou quando o caso é decisivo para testar uma teoria bem formulada;<sup>79</sup> já os

---

<sup>77</sup> Uma limitação inerente a esta pesquisa é, por exemplo, a impossibilidade de generalizar sua conclusão como realidade de outros órgãos licenciadores da União, Estados e Municípios.

<sup>78</sup> O surgimento do estudo de caso enquanto técnica de pesquisa não é pacífico, mas na área de pesquisas sociais tem sua origem nos estudos antropológicos de Malinowski e aqueles conduzidos pela chamada Escola de Chicago (CHIZZOTTI, 2006, p. 135).

<sup>79</sup> Yin (2001, p. 64) alerta que projetos de estudos de caso único “exigem uma investigação cuidadosa do caso em potencial para minimizar as chances de uma representação equivocada e para maximizar o espaço necessário para se coletar as evidências do estudo de caso”.

estudos múltiplos contêm mais de um caso único e permitem observar um panorama global e mais robusto.

Yin (2001, p. 34 e 54) ainda classifica os estudos de caso em explicativos, descritivos ou exploratórios: explicativos, os estudos que objetivam explicar os vínculos causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos; descritivos, os estudos que visam relatar uma intervenção ou contexto da vida real; e exploratórios, para proporcionar uma visão geral de determinado fato, obter um problema mais bem esclarecido e passível de aprofundamentos.

Feitas estas considerações sobre método, importa concluir que se optou por adotar um estudo de caso único com finalidade exploratória e uso de fontes qualitativas, pois não há na literatura estudo sobre participação e deliberação em processos de licenciamento ambiental variáveis bem delimitadas que torne possível conduzir uma pesquisa quantitativa com um universo maior de casos.

Por essa razão, esta pesquisa não pretende apresentar uma escala, régua, gradação para medir a participação ou a legitimidade das deliberações em processos de licenciamento. Por outro lado, por meio da narrativa exploratória, pretende-se revelar como esse arcabouço normativo, cuja construção se inicia na década de 80 (amplamente narrado no Capítulo 3), tem regulado a interação entre atores, visando uma deliberação, propiciando potenciais e déficits democráticos em determinadas circunstâncias e jogando-se luz para um espaço de participação ainda pouco estudado e compreendido. A capacidade do processo de licenciamento ambiental de lidar com a multiplicidade de atores e pluralidade de interesses está associada à capacidade de interação entre formulações teóricas e pesquisas empíricas, que juntas poderão compreender formas de aperfeiçoar esse espaço democrático e, conseqüentemente, aprimorar o modelo deliberativo de democracia.

#### **4.2.1. Fontes de evidência e diretrizes para coleta e análise de dados**

Segun Yin (2005, p. 56), uma fragilidade recorrente dos estudos de caso é o pesquisador não conseguir desenvolver “um conjunto suficientemente operacional de medidas”, incorrendo em “julgamentos subjetivos para coletar os dados”. Como forma de evitar essa fragilidade é recomendável utilizar uma pluralidade de fontes de evidências e possuir diretrizes, preceitos, que devem orientar o olhar do pesquisador na coleta de dados e sua posterior análise.

Esta pesquisa utilizou três fontes de evidência, quais sejam:

- (i) documental, a partir das informações constantes do processo de licenciamento ambiental;
- (ii) relatos orais, a partir de entrevistas com atores participantes do processo de licenciamento; e
- (iii) observação da deliberação ocorrida em sessão do Conselho de Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

A coleta de dados foi limitada ao processo de licenciamento ambiental e seus participantes, não tendo sido consultada fontes externas de evidências - por exemplo os autos da ação civil pública em que se pleiteia a nulidade do processo de licenciamento da Usina Termoelétrica de Canas e as discussões públicas que não foram convocadas pelo CONSEMA. O propósito foi limitar a análise ao âmbito do processo de onde se emanou a decisão.

O processo de licenciamento da Usina Termoelétrica de Canas (Processo SMA n.º 065/2010) possui quase três mil páginas e mais de dez volumes, constituindo um registro abrangente para observação de elementos que instrumentalizam a participação e revelam a função legitimadora do direito, tais como: registros de audiências públicas, atas de reunião com representantes do órgão licenciador, contribuições técnicas oferecidas por diversos interessados, solicitações de esclarecimentos, medidas condicionantes e compensatórias estabelecidas pelo órgão licenciador, alterações na concepção do empreendimento resultantes da participação pública.

A partir dos registros constantes do processo de licenciamento da Usina Termoelétrica também foi possível constatar uma multiplicidade de grupos de interesse provenientes de diferentes órgãos, entidades, entes federativos e poderes constituídos, revelando uma diversidade de atores, tais como sindicatos e associações, empresas do setor elétrico e de consultoria, vereadores de vários municípios, secretários municipais e de Estado, pesquisadores vinculados a institutos de pesquisa, pessoas físicas, membros de colegiados consultivos e deliberativos da administração pública direta municipal e estadual, autarquia de proteção a áreas protegidas, Ministério Público e Defensoria Pública (ambos do Estado de São Paulo).

Com a identificação dos atores e dos grupos de interesse a que estavam vinculados, foi possível aprofundar, por meio de entrevistas, a avaliação das condições de participação e deliberação. Os relatos colhidos permitiram contrastar os registros constantes dos autos do processo de licenciamento da Usina trazendo elementos que complementavam os registros existentes sobre a participação pública e revelavam a permeabilidade do processo de tomada de decisão a partir da perspectiva do ator participante, por exemplo, sobre a suficiência das audiências públicas, a imparcialidade do órgão licenciador e o adequado acesso às informações. Foram realizadas sete entrevistas, tendo um convidado recusado a participar. Os entrevistados foram identificados ao longo do processo de licenciamento e escolhidos de modo a permitir uma representação abrangente dos vários grupos de interesse. Os entrevistados foram mantidos em anonimato.

A coleta de informações nessa etapa se deu por meio de entrevistas semiestruturadas, contendo 11 perguntas principais (vide anexo I), elaboradas após o estudo de todos os volumes do processo de licenciamento da Usina Termoelétrica de Canas. Esclarecimentos foram feitos quando necessários à compreensão da pergunta, e as entrevistas foram pautadas pelo mínimo sugestionamento do entrevistador para que as respostas fossem dadas da forma mais livre possível, sem direcionamentos ou imposição de uma visão. Além disso, as perguntas principais foram iguais para todos os entrevistados, permitindo uma comparação entre todos.



Por fim, foi possível assistir à gravação da 288.<sup>a</sup> Reunião Ordinária do Consema<sup>80</sup>, de cuja pauta constava a análise do Estudo de Impacto Ambiental da Usina Termoelétrica de Canas.<sup>81</sup> A observação dessa sessão permitiu conhecer os argumentos trazidos a esse espaço de deliberação pelos membros Conselheiros, representantes do empreendedor e indivíduos dos municípios localizados na influência direta da Usina.

A definição das diretrizes que orientaram a coleta de dados e sua posterior análise foi feita a partir dos princípios imanentes do modelo deliberativo de democracia concebido por Jürgen Habermas (discutido no Capítulo 2), assim sistematizado por Almeida e Cunha (2011, p. 112-113):

- (i) igualdade deliberativa, tomando como as mesmas oportunidades dos participantes do processo decisório em propor argumentos, participar das discussões e decidir. Refere-se à possibilidade de espaços deliberativos reduzirem a influência de desigualdades preexistentes e promoverem a inclusão de atores em condições de relativa igualdade;
- (ii) publicidade, na condição de os procedimentos serem abertos e públicos, bem como as razões que informam os interesses e os conteúdos deliberados;
- (iii) pluralidade, expressada na diversidade e reconhecimento dos participantes como iguais e na produção de acordos por meio do diálogo e potencial autorreflexivo do conflito.

Tais princípios refletem em aspectos concretos do processo de licenciamento ambiental, merecendo a devida consideração analítica. Apenas para ilustrar, podemos citar a composição dos membros do Consema; os instrumentos para definição e controle de pauta do conselho; o acesso aos estudos ambientais; a suficiência das oportunidades de argumentar; a consideração adequada das contribuições técnicas submetidas; a justificação pública dos argumentos e das decisões; entre outros.

---

<sup>80</sup> Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/tv-consema/288%C2%AA-reuniao-ordinaria-do-plenario-do-consema>>. Acesso em: 04.07.2014

<sup>81</sup> Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/convocatoria/oficio-consema-1052011>>. Acesso em: 04.07.2014

### **4.3. Etapas para escolha do estudo de caso**

Foi escolhido para desenvolvimento do estudo de caso o processo de licenciamento ambiental da Usina Termoelétrica de Canas, em implementação no município de mesmo nome, Estado de São Paulo, e licenciado junto à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb). O processo teve início em março de 2010 com a solicitação do empreendedor – a AES Tietê –, e foi concluído em 20 de outubro de 2010 com a outorga da Licença Ambiental Prévia n.º 2.047.

Serão descritas a seguir as sete etapas percorridas que justificam a escolha deste estudo de caso.

#### **4.3.1. Definição do instrumento de proteção ambiental**

Conforme exposto no capítulo 3, são diversos os instrumentos disponíveis para proteção do meio ambiente, controle da poluição e gestão dos recursos naturais. São exemplos os zoneamentos ecológicos, a obrigatoriedade de submissão de relatórios periódicos a órgãos ambientais, o estabelecimento de condutas infracionais etc.

Dentre estes instrumentos o capítulo 3 apresentou em minúcias a relevância do licenciamento ambiental como processo que articula etapas de participação, produção de conhecimento, a publicidade de dados ambientais, e a interação entre Estado e sociedade, reunindo num único instrumento aspectos importantes da participação e deliberação sob a ótica de democracia deliberativa.

#### **4.3.2. Definição do órgão licenciador**

Definido o licenciamento ambiental como instrumento, verificou-se a necessidade de estabelecer qual órgão licenciador competente seria escolhido. Como foi dito no capítulo anterior, os critérios para definição de competência podem se referir à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dentro desse universo de centenas de órgãos licenciadores optou-se por escolher aquele pertencente ao Estado de São Paulo, com sede na capital, pelas seguintes razões:

- (I) proximidade das fontes de dados com a cidade onde esta pesquisa seria conduzida;

- (II) por se tratar de órgão Estadual, portanto competente para apreciar e licenciar obras, atividades ou empreendimentos com impacto regional (portanto os impactos potenciais ou efetivos atingem uma porção maior do território);
- (III) pelo fato de o órgão licenciador possuir elevado grau de institucionalização. A legislação que regulamenta o processo de licenciamento no Estado de São Paulo data de 1976,<sup>82</sup> uma das primeiras a institucionalizar esse instrumento no País; e
- (IV) em razão do papel desempenhado pelo seu Conselho Estadual de Meio Ambiente (vide etapa 4 adiante).

Após as alterações institucionais promovidas pelo Lei Estadual n.º 13.542, que entrou em vigor em 7 de agosto de 2009, o órgão licenciador do Estado passou a ser a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

#### **4.3.3. Empreendimentos submetidos a Estudo de Impacto Ambiental**

Definido o órgão licenciador, optou-se pela escolha de uma obra, atividade ou empreendimento submetido à elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental. Isso porque, a depender das características do empreendimento, é possível a adoção de ritos de licenciamento abreviados – o Estudo Ambiental Simplificado, exigido quando o impacto ambiental for muito pequeno e não significativo, e o Relatório Ambiental Preliminar, exigido para atividades ou empreendimentos potencial ou efetivamente (mas não significativamente) causadores de degradação ambiental.

Conforme abordado no Capítulo 3, a obrigatoriedade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental pressupõe que se trata de atividade ou empreendimento cujos impactos sejam significativos, demandando uma gestão pública mais aprofundada a partir de extensos e abrangentes estudos técnicos desenvolvidos pelo empreendedor. O licenciamento ambiental submetido à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental também pressupõe a realização de audiência pública – um detalhe relevante para coleta e análise de dados.

---

<sup>82</sup> A Lei Estadual n.º 997, de 31 de maio de 1976, e seu Decreto regulamentador n.º 8.468, de 8 de setembro de 1976.

#### **4.3.4. Submetidos à deliberação do Consema**

As atividades e empreendimentos submetidos à elaboração de EIA podem ter sua apreciação avocada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (sistemática descrita no capítulo 3), quando então caberá a este deliberar sobre a sua implementação e fixar medidas condicionantes. Os processos submetidos ao CONSEMA cumprem um requisito complementar em relação aos demais não submetidos, que é a discussão da atividade ou empreendimento por um colegiado.

Além disso, tendo em vista a relevância que assume para a democracia deliberativa a existência de normas que regulamentam o processo de deliberação e instrumentalizam uma participação pública substantiva, a definição do órgão licenciador (etapa 1, retro) também teve como critério o elevado grau de institucionalização do CONSEMA.

As autoras Faria e Ribeiro (2011, p. 128) propõem como características para avaliação do grau de institucionalização de instituições participativas: (i) o seu tempo de existência, que revelaria o seu grau formalidade; (ii) a existência de uma estrutura organizacional, pois quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizado seria, sendo relevante, para tanto, a presença de estruturas burocráticas como secretaria executiva, mesa diretora e câmara técnicas; e (iii) a frequência de reuniões obrigatórias, que apontaria para uma organização da política, para a vivacidade do espaço deliberativo. Segundo as referidas autoras, essas características estariam correlacionadas a um canal efetivo de interlocução entre sociedade civil e Estado.

O Conselho de Meio Ambiente do Estado de São Paulo foi criado em 1983, sendo quase tão antigo quanto o Conama (de 1981). Ao longo desses mais de 30 anos de existência, foram centenas as reuniões ordinárias de seu Plenário – a reunião que analisou e deliberou o empreendimento objeto do estudo de caso foi a 288.<sup>a</sup>, realizada em 11 de outubro de 2011. As atribuições do Consema são amplas (descritas no Capítulo 3), e ele possui uma estrutura organizacional e burocrática complexa, composta de Presidência e Secretaria Executiva, Plenário,<sup>83</sup> Comissões Temáticas<sup>84</sup> e Câmaras Regionais.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Órgão superior de deliberação, que se reúne ordinariamente ao menos uma vez por mês.

<sup>84</sup> As Comissões Temáticas são órgãos auxiliares do Plenário, responsáveis por preparar as matérias e propostas de normas que serão submetidas ao Plenário. Podem também, em nome deste, acompanhar o desenvolvimento de atividades e projetos relacionados com o meio ambiente.

#### **4.3.5. Recorte cronológico**

Definido o universo de obras, atividades e empreendimentos licenciados pela Cetesb, submetidos à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e à apreciação do Consema, adotou-se como critério adicional um recorte cronológico: como marco inicial os processos avocados pelo Conselho após 24 de abril de 2009, data em que entrou em vigor a Lei Estadual n.º 13.507/2009, que alterou atribuições e procedimentos do Conselho. Com esse recorte cronológico pretende-se limitar a escolha do estudo de caso a um universo de processos que sofreram o mesmo procedimento de deliberação.

Por fim, foram adotados como marco final do recorte cronológico os processos avocados pelo Consema até 1.º de julho de 2013, data em que o projeto de qualificação desta pesquisa foi submetido à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

As obras, atividades e empreendimentos selecionados ao final desta quinta etapa foram:

---

<sup>85</sup> As Câmaras Regionais são órgãos colegiados consultivos, com atribuições de elaborar, discutir e analisar propostas de normas e de políticas ambientais de suas respectivas áreas territoriais de competência, a serem apreciadas pelas Comissões Temáticas ou pelo Plenário, visando atender às peculiaridades locais ou regionais.

#	Atividade ou empreendimento	Empreendedor	Deliberação Consema	Processo n.º
1	Sistema de Transferência de C5+ da Unidade de Tratamento de Gás em Caraguatatuba (UTGCA) para o Terminal Almirante Barroso (Tebar)	Petrobras S.A.	26/2009	13.602/2007
2	Obras de Ampliação da Central de Tratamento de Resíduos (CTR)	Semasa/Sto. André	31/2009	13.806/2006
3	Rodoanel Mário Covas – Trecho Leste	Dersa	07/2010	6.563/2009
4	Ampliação da Área de Lavra de Calcário	Votorantin Cimentos	29/2010	13.584/2007
5	Carteira de Diesel da RPBC	Petrobras S.A.	01/2011	13.831/2007
6	Ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos/Campinas	Infraero	02/2011	13.784/2000
7	Aterro Sanitário e de Codisposição para Resíduos Industriais Classe II A	Construtora Queiroz Galvão S.A.	07/2011	13.568/2003
8	Duplicação da Rodovia Raposo Tavares – SP 270	Artesp	11/2011	470/2008
9	Rodoanel Metropolitano Mário Covas – Trecho Norte	Dersa	22/2011	208/2010
10	Usina Termelétrica Termo São Paulo	AES Tietê S.A.	28/2011	065/2010
11	Loteamento Residencial Sant’Anna da Grama	Jaguari Comercial e Agrícola Ltda.	33/2011	2.142/2008
12	Loteamento Misto Aquarius	Serveng – Civilsan S.A.	33/2011	13.744/2002
13	Duplicação da Rodovia dos Tamoios – SP 099	Dersa	35/2011	13.523/2007
14	Loteamento Residencial Figueira Garden II	Sarzur Administração e Participações Ltda.	01/2012	13.601/2007
15	Projeto de Reforço da Rede Tubular de Alta Pressão (Retap)	Comgás	03/2012	Proc. Cetesb 173/2010
16	Ampliação do Terminal Marítimo Ultrafertil (TUF)	Ultrafertil S.A.	28/2012	Proc. CETESB 268/2010
17	Contornos: Sul de Caraguatatuba e São Sebastião	DER/SP e Dersa	29/2012	062/2009
18	Contorno Norte de Caraguatatuba	DER/SP e Dersa	32/2012	097/2011
19	Obras de Implantação da Usina de Recuperação de Energia (URE)	FOXX URE – BA Ambiental Ltda.	36/2012	18/2012
20	Implantação do Centro de Tecnologia e Construção Off Shore (CTCO)	Saipem do Brasil Serviços de Petróleo	37/2012	51/2012
21	Implantação da Linha 6 – Laranja do Metrô	Metrô SP	01/2013	116/2010
22	Prolongamento da Linha 2 – Verde do Metrô	Metrô SP	05/2013	1.940/2009
23	Prolongamento da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira (SP083)	Concessionária Rota das Bandeiras	06/2013	100/2012
24	Sistema Produtor São Lourenço (SPSL)	Sabesp	07/2013	21/2010
25	Implantação da Linha 18 – Bronze	Metrô SP	10/2013	132/2011
26	Obras de Duplicação da Rodovia dos Tamoios (SP-099)	DER/SP e Dersa	11/2013	098/2011

#### 4.3.6. Elevado grau de conflituosidade

A partir das 26 obras, atividades e empreendimentos supralistados, foram identificados aqueles cuja implantação e operação são associadas a uma possibilidade de alteração significativa do equilíbrio ambiental por meio do lançamento de matérias ou que afetem a saúde e o bem-estar da população local. O fato de esses impactos serem mais perceptíveis costuma despertar um questionamento local mais incisivo e uma carga de conflito mais elevada, não raro redundando em um questionamento judicial.

Além disso, levou-se em consideração o relato norte-americano apresentado no Capítulo 1 sobre os tipos de empreendimentos que desencadearam grande questionamento público e debates sobre a distribuição desigual de riscos e benefícios, tais como aterros sanitários, incineradores e usinas que para seu funcionamento lançam grande quantidade de poluentes.

Com a aplicação desse critério, restaram os seguintes empreendimentos:

#	Atividade ou empreendimento
2	Obras de Ampliação da Central de Tratamento de Resíduos (CTR)
7	Aterro Sanitário e de Codisposição para Resíduos Industriais Classe II A
10	Usina Termelétrica Termo São Paulo
16	Ampliação do Terminal Marítimo Ultrafértil (TUF)
19	Obras de Implantação da Usina de Recuperação de Energia (URE)

#### 4.3.7. Pluralidade de atores e grupos de interesse

O último requisito para definição do estudo de caso foi a diversidade de grupos de interesse que participaram ao longo do processo de licenciamento, visando ser a mais plural e abrangente possível. Nessa etapa, os cinco processos citados na etapa anterior foram compulsados, porém em nenhum deles foi feita uma análise minuciosa como forma de manter uma distância equivalente na observação de todos.

No caso da implantação da Usina Termoelétrica de Canas, verificou-se uma diversidade grande de atores e grupos de interesse,<sup>86</sup> além de indivíduos, abrangendo poderes públicos diversos, entidades de classe, autoridades políticas de diferentes entes federativos etc., podendo ser assim sintetizado:

---

<sup>86</sup> A expressão “grupos de interesse” é utilizada para se referir a uma pluralidade de entidades, associações, poderes etc., não remetendo ao sentido adotado no modelo pluralista de democracia.

<b>Órgãos e entidades</b>	
<b>Executivo</b>	<p>Companhia Ambiental do Estado de São Paulo            Prefeitura Municipal de Canas            Prefeitura Municipal de Lorena            Prefeitura Municipal de Cachoeira Paulista            Conselho Gestor do Floresta Nacional de Lorena            Conselho Municipal do Meio Ambiente de Lorena            Conselho Consultivo Mosaico Mantiqueira            Instituto Chico Mendes de Biodiversidade            Secretaria do Meio Ambiente de Lorena            Secretaria Municipal de Obras de Canas            Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap)</p>
<b>Legislativo</b>	<p>Assembleia Legislativa de São Paulo            Câmara Municipal de Canas            Câmara Municipal de Lorena            Câmara Municipal de Cachoeira Paulista</p>
<b>Sociedade civil organizada</b>	<p>Associação Rural de Canas            Sindicato Rural de Lorena, Piquete e Canas            Associação Amigos do Centro da Cidade de Lorena            Instituto Oikos de Agroecologia de Lorena            Associação Verde Proteção Meio Ambiente (Avepema)</p>
<b>Instituições essenciais à justiça</b>	<p>Ministério Público do Estado de São Paulo – Regional de São José dos Campos            Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Regional Taubaté            Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Lorena</p>
<b>Iniciativa privada</b>	<p>AES Tietê            Mineral Engenharia<sup>87</sup></p>

#### 4.4. Apresentação e análise dos dados

Este item apresenta e analisa os dados coletados em forma uma de narrativa para cada um dos cinco instrumentos de participação e deliberação selecionados. Como visto no Capítulo 2, no modelo deliberativo formulado por Jürgen Habermas os instrumentos e os processos que regulamentam as oportunidades discursivas desempenham papel fundamental para que uma deliberação possa ser considerada legítima.

<sup>87</sup> Consultoria contratada pelo empreendedor para realizar o Estudo de Impacto Ambiental.



Toma-se aqui o processo de licenciamento ambiental como um fato no tempo de longa duração, mas marcado sobremaneira por cinco ocasiões (ou direitos de participação) que visam instrumentalizar e efetivar a participação, quais sejam:

- (i) as audiências públicas formalmente convocadas pelo órgão licenciador;
- (ii) os petições e as contribuições técnicas apresentados ao órgão licenciador;
- (iii) o acesso à informação constante dos estudos ambientais e a publicidade de determinadas etapas do processo de licenciamento;
- (iv) o diálogo entre partes interessadas;
- (v) a análise e a deliberação pelo Consema.

Por fim, cumpre informar que, antes de dar início à coleta de dados, foi realizado um mapeamento dos argumentos mobilizados contra a implementação da Usina ou que de algum modo questionava o processo de licenciamento. Esses argumentos foram comparados com as medidas mitigadoras e condicionantes fixadas na deliberação (a Licença Prévia). Tal mapeamento visou identificar os discursos mobilizados pelos participantes e orientar a coleta de dados limitada a estes aspectos, quais sejam:

<b>Classificação</b>	<b>Argumento</b>	<b>Medidas condicionantes, mitigadoras e compensatórias<sup>88</sup></b>
<b>Dispersão dos poluentes</b>	Questionamento da eventual deficiência dos estudos sobre a dispersão dos poluentes atmosféricos, uma vez que possuem como base dados meteorológicos de São José dos Campos e de São Paulo (Aeroporto Campo de Marte), distantes do empreendimento. Afirma-se ainda que o regime de ventos do Município de Canas não é suficiente para a dispersão dos poluentes em virtude de sua baixa velocidade. Argumenta-se que as características topográficas do Vale do Paraíba não são adequadas para abrigar tal empreendimento em razão de região ser circundada pela Serra da Mantiqueira, Serra do Mar e Planalto Paulista, o que não teria sido levado em consideração pelos estudos.	Adquirir e doar à Cetesb uma estação móvel de monitoramento automático da qualidade do ar para operar na região de Canas, Lorena e Cachoeira Paulista.
<b>Emissões atmosféricas</b>	Referente aos poluentes provenientes das emissões atmosféricas, notadamente Óxidos de Nitrogênio (NOx), Óxidos de Enxofre (SOx), Monóxido de Carbono (CO) e Material particulado (MP).	Apresentar plano de mapeamento dos níveis de ozônio. Comprovar as emissões por meio de amostragem em chaminé para os poluentes NOx, CO, SO2, MP e HC total e HCNM (não metânicos). Implantação de sistema de controle da poluição do ar. caso os parâmetros não sejam atendidos. Apresentar relatórios anuais das atividades dos resultados do monitoramento da chaminé.
<b>Descarte de efluentes líquidos</b>	Referente ao local de devolução dos efluentes líquidos após utilização nas torres de resfriamento. Inicialmente pretendia-se a devolução no Ribeirão Canas, corpo hídrico distinto do local de captação (Rio Paraíba do Sul), o que aumentaria a sua vazão em 10% em épocas de estiagem. Questiona-se a temperatura da água ao ser descartada no corpo hídrico.	Elaborar projetos básicos dos sistemas de tratamento de água e de esgotos domésticos. Detalhar o Plano de Monitoramento de Qualidade das Águas para avaliação do Sistema de Efluentes Líquidos. Apresentar estudo de assimilação decorrente do lançamento dos efluentes no Rio Paraíba do Sul.
<b>Poluição sonora</b>	Incômodos gerados a partir da poluição sonora proveniente do funcionamento do empreendimento, em tese fora dos padrões estabelecidos na legislação.	Apresentar um estudo de previsão de ruídos.
<b>Compensação por impactos não mitigáveis</b>	Argumenta-se que os Municípios de Canas, Lorena e Cachoeira Paulista deveriam receber recursos financeiros a título de compensação por impactos não mitigáveis.	-
<b>Área de Influência Direta</b>	Critica-se a definição do perímetro da Área de Influência Direta (AID) do empreendimento, afirmando-se que Cachoeira Paulista não teria sido incluída em tal área, em que pese estar a menos de 3 km do empreendimento.	-
<b>Plano de emergências</b>	Ausência de um Plano de Emergência em caso de acidentes como incêndio, vazamentos e explosões.	Apresentar Programa de Gerenciamento de Risco.

<sup>88</sup> As medidas marcadas com “\*” foram estabelecidas pelo Consema em sua 288.ª Reunião Ordinária.

<b>Impactos na produção agrícola</b>	Deficiência nos estudos relativos ao impacto do empreendimento nas culturas de arroz nas várzeas do Rio Paraíba do Sul, que recepcionará os efluentes líquidos da Usina.	
<b>Estudos socioeconômicos</b>	Referente à ausência de estudos socioeconômicos de Canas, Lorena e Cachoeira Paulista e o impacto do empreendimento na população.	
<b>Tratamento de efluentes líquidos</b>	Questionamento sobre o tratamento dos efluentes líquidos gerados pela Usina antes de seu descarte no Rio Paraíba do Sul.	Apresentar o modelo que medirá o impacto dos efluentes no Rio Paraíba do Sul de forma a garantir as características necessárias à vida aquática.*
<b>Capacidade de suporte dos equipamentos públicos</b>	Questionamentos sobre os impactos nos equipamentos públicos da cidade – tais como creches e hospitais –, especialmente durante o período de implementação do empreendimento, em que se estima que mil trabalhadores serão empregados. A população de Canas tem apenas 4 mil habitantes.	Apresentar Programa de Tráfego Viário. Informar sobre intervenções previstas para o acesso viário local. Informar as negociações com a concessionária da Rodovia Dutra para execução de obras. Avaliar com a Prefeitura a capacidade de atendimento dos serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos domésticos. Apresentar Programa de Reforço da Infraestrutura Municipal prevendo medidas compensatórias para educação, saneamento, saúde e habitação. Elaborar Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.
<b>Resposta aos pedidos</b>	Questionamentos quanto ao fato de diversos pedidos dirigidos à Cetesb contendo solicitações de esclarecimentos não terem sido respondidos.	
<b>Novas audiências públicas</b>	Solicitação de realização de novas audiências públicas nos Municípios de Canas e Lorena, além de Cachoeira Paulista (nesta última não houve). Argumenta-se que diversas solicitações não possuem uma justificativa precisa para terem sido negadas.	
<b>Emissão de gases de efeito estufa</b>	Objeta-se que a emissão de gases de efeito estufa provenientes da queima do gás natural contribuirá para o aquecimento global. Reivindica-se que haja plantio de mudas de árvores para compensação das emissões.	Propor mecanismos de compensação para as emissões de gases de efeito estufa.*
<b>Contaminação do solo</b>	Risco de contaminação do solo por conta da deposição do material particulado em suspensão, proveniente da queima do gás natural.	
<b>Atividade turística e patrimônio cultural</b>	Afirma-se que o empreendimento prejudicará o desenvolvimento do turismo religioso em Canas – que abriga espaço da Renovação Carismática – e região (Santuário de Aparecida do Norte e Santuário Frei Galvão em Guaratinguetá). O motivo seria o medo dos turistas de frequentar uma região com uma usina termelétrica.	Apresentar manifestação do IPHAN sobre o Programa de Prospecção Intensiva na ADA e do Programa de Educação Patrimonial.

<b>Paisagístico</b>	Impacto paisagístico por conta da instalação de chaminés com 55 metros de altura, que serão vistas desde o centro urbano de Canas.	
<b>Fauna e flora</b>	Supressão de vegetação em área de preservação permanente para captação de água do Rio Paraíba do Sul e impacto à fauna.	Desenvolver Programa de Recomposição Vegetal de APPs. Obter autorização para corte de árvores isoladas. Apresentar Programa de Monitoramento e Conservação da Fauna. Instituir ou recompor Reserva Legal. Apresentar programa de ações para minimizar atropelamentos. Apresentar estudo para proteção das espécies ameaçadas de extinção.*
<b>Matriz energética</b>	Questiona-se a opção por um empreendimento que utiliza uma fonte não renovável para geração de energia quando, argumenta-se, deveriam ser privilegiada outras fontes, como a eólica e a solar.	Apresentar programa de investimento em fontes alternativas de energia, contribuindo para o cumprimento das metas da Política Estadual de Mudanças Climáticas.*
<b>Baixo impacto econômico</b>	Argumenta-se que poucos empregos permanentes serão gerados.	Apresentar Programa de Comunicação Social com divulgação das vagas a serem abertas. Apresentar Programa de Capacitação da Mão de Obra Local.
<b>Capacidade de suporte da bacia aérea</b>	Questionam-se a capacidade de suporte da bacia área local e a impossibilidade de instalação de empresas futuras, afugentando a geração de empregos.	
<b>Uso dos recursos hídricos</b>	Refere-se ao volume de água a ser captado do Rio Paraíba do Sul e o comprometimento da disponibilidade hídrica futura para novos empreendimentos, atividades e abastecimento das cidades.	Apresentar outorgas do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE).
<b>Assoreamento dos corpos hídricos</b>	Refere-se à possibilidade de assoreamento do Ribeirão Canas, já que recepcionaria a água captada do Rio Paraíba do Sul, em volume incompatível com sua dimensão.	Elaborar Subprograma de Controle de Processos Erosivos de sistemas de drenagem. Elaborar Subprograma de Controle de Processos Erosivos para implantação das estruturas lineares. Recuperação completa das áreas afetadas pela obra.
<b>Alternativas locais</b>	Sobre a insuficiência de estudos para análise de alternativas de locais para instalação da termoelétrica. A escolha pelo município de Canas não estaria devidamente fundamentada tecnicamente, que teria privilegiado a proximidade com linha de transmissão de energia, captação de água e de gasoduto.	
<b>Impacto em unidades de conservação</b>	Questiona-se a falta de estudos dos impactos do empreendimento em Unidades de Conservação – a Floresta Nacional de Lorena, a Área de Proteção Ambiental Mananciais do Rio Paraíba do Sul e Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira.	Atender ao estabelecido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).
<b>Nulidade da audiência pública</b>	Pleiteia-se a nulidade de audiência pública realizada em Lorena sob o argumento de que novos estudos foram apresentados sem que houvesse tempo suficiente para a adequada análise destes.	

#### 4.4.1. Audiências Públicas

A transcrição das audiências públicas juntadas ao processo de licenciamento e os relatos orais sustentam a importância destas como espaços para incorporação de atores até então ausentes bem como para a identificação de demandas locais não captadas pelos estudos ambientais<sup>89</sup>.

Uma evidência nessa direção é o peticionamento de ofícios encaminhados ao órgão licenciador que se sucederam durante e após a realização da primeira audiência, expressivamente mais frequente do que até então, denotando um efeito mobilizador de atores e entidades.

Destaca-se também a importante função cumprida pelas audiências públicas como espaço articulador e aglutinador de cidadãos e entidades, promovendo uma interação entre indivíduos e organizações da esfera pública. Até a primeira audiência não havia ocorrido nenhum encontro amplo entre diversas partes - órgão licenciador, empreendedor, membros do CONSEMA, autoridades políticas, representantes de associações e sindicatos, pesquisadores etc., o que só veio a ocorrer novamente por ocasião da segunda e última audiência.

Além disso os relatos orais colhidos confirmam que essa aproximação propiciada pela primeira audiência permitiu que indivíduos se conduzissem a diálogos e encontros informais tendo como pauta a implantação da Usina. Efeito semelhante foi descrito por Brian Wampler (2011, p. 48) no tocante às instituições participativas ("IP"):

"[...] paralelamente às reuniões formais das IPs, há uma série de atividades informais que ajudam a construir confiança e "laços de solidariedade". [...] A arquitetura institucional das IPs liga os movimentos sociais e as lideranças comunitárias em um processo contínuo, que pode construir a confiança por meio de interações repetidas".

Segundo um entrevistado a partir dessa aproximação entre indivíduos organizou-se uma série de apresentações informais sobre o empreendimento em Canas e municípios vizinhos, por exemplo em escolas e Câmaras Municipais.

---

<sup>89</sup> As audiências públicas foram realizadas nos dias 26/05/2011 (Canas) e 18/08/2011 (Lorena).

A regulamentação do rito a ser seguido pela audiência pública é um aspecto positivo destacado pelos entrevistados. A antecedência da publicidade da convocação da audiência por meios de comunicação local e regional (como rádio e jornal) surte um efeito de incremento na participação<sup>90</sup>. Os entrevistados não creditam a ciência da realização da audiência exclusivamente a essa publicidade pois muitos ficam sabendo por meio de outras pessoas, mas a divulgação promovida pelo empreendedor segundo critérios da regulamentação promove sim um efeito multiplicador.

Constatou-se também que a realização da audiência orientada por um regulamento evita uma condução arbitrária, não havendo relato oral ou documentado no processo de ocorrências relacionadas a censuras ou vetos, inobservância do tempo garantido para fala, ou que alguns que se inscreveram para usar a palavra não o tenham conseguido. Todavia, o fato de a audiência pública ter contado com a participação de secretários, prefeitos, vereadores (além de representantes do empreendedor) faz com que o tempo destinado à manifestação do público presente (quer como representantes de entidades organizadas ou como pessoas físicas) seja proporcionalmente pequeno. Soma-se a esse aspecto o fato, segundo relatos orais, de que em ambas as audiências coube apenas à população apresentar argumentos que questionavam a viabilidade ambiental do empreendimento e o risco à saúde da população local, temas estes que não teriam sido incorporados por autoridades políticas, redundando uma sub-representação de argumentos que dizem respeito à população diretamente afetada pelos impactos negativos do empreendimento.

Acredita-se que as audiências públicas tenham logrado êxito em incorporar demandas locais que ainda não haviam sido captadas pelos estudos ambientais, a exemplo de argumentos como possível impacto negativo no turismo religioso, na rizicultura e na possibilidade de escassez de água em razão do alto consumo da Usina.

---

<sup>90</sup> A prova da publicidade da convocação feita por meio de jornais e emissoras de rádio é juntada pelo empreendedor no processo, atestando o cumprimento da antecedência e o número de repetições mínimos.

As audiências também foram relevantes como espaço para recepcionar argumentos que redundaram em aprofundamentos substanciais dos estudos ambientais, quais sejam<sup>91</sup>: (i) deficiências nos estudos de dispersão dos poluentes atmosféricos e (ii) alteração do local para descarte dos efluentes do Ribeirão Canas para o Rio Paraíba do Sul.

Chama atenção o contraste entre o amplo rol de legitimados a solicitar a realização de audiências públicas (item 3.6 do capítulo 3), o que foi feito apenas por entidades organizadas e cidadãos<sup>92</sup>. Em que pese o alto grau de conflituosidade e a pluralidade de participantes, os relatos orais transmitem a existência de certo "conformismo" dentre aqueles que poderiam ter solicitado novas audiências, e, procurados, não o fizeram (a exemplo de secretarias dos municípios afetados). Cidadãos e entidades organizadas solicitaram formalmente a realização de novas audiências em Lorena, Cachoeira Paulista<sup>93</sup>, Guaratinguetá e São José dos Campos, o que não ocorreu.

Nota-se que não há parâmetros normativos para orientar o indeferimento do pedido de realização de audiência pública, sendo fundamentada numa análise superficial da pluralidade dos participantes e do conteúdo dos discursos proferidos - a existência ou não de "*novos temas ou questionamentos*"<sup>94</sup>. Este fato nos remete ao princípio do discurso de Jürgen Habermas, segundo o qual todos os possíveis afetados pela decisão deveriam dar o seu assentimento na qualidade de participantes de discursos racionais<sup>95</sup>. Ora, sob o ponto de vista da democracia deliberativa, como afirmar que todos os sujeitos interessados participaram do processo de deliberação se novas audiências públicas não foram conduzidas por uma constatação frágil de que não existem "novos temas ou questionamentos"?

---

<sup>91</sup> Aspectos já abordados na primeira audiência pública

<sup>92</sup> Há, inclusive, uma Moção de Apelo aprovada pela Câmara Municipal de Canas solicitando a expedição da licença ambiental, de 7 de junho de 2011, em contraste com os pedidos de novas audiências públicas.

<sup>93</sup> Em Cachoeira Paulista, abrangida pela área de influência direta, foram realizadas 6 apresentações pelo empreendedor, porém nenhuma audiência pública convocada e conduzida pelo CONSEMA.

<sup>94</sup> Em informação técnica de 22/08/2011, em resposta a requerimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o corpo técnico da CETESB informou que não estavam programadas novas audiências públicas pois a última realizada em Lorena "não apresentou novos temas ou novos questionamentos aos anteriormente discutidos na audiência realizada na cidade de Canas."

<sup>95</sup> Vide capítulo 2

O contraste entre as macroestruturas democráticas e a capacidade de inclusão de discursos por meio de espaços participativos é perceptível. Não se evidencia no processo de licenciamento nem nas entrevistas conduzidas a incorporação, pelas Câmaras Municipais e pelos representantes eleitos ou autoridades políticas, dos argumentos trazidos<sup>96</sup> por participantes das audiências públicas.

A argumentação feita por Secretários Municipais e Vereadores é baseada em destacar a geração de empregos e o progresso econômico; a explicitar o vínculo afetivo que possuem com a região (e por isso a querem só o bem); a atribuir à CETESB o reconhecimento de ser um "*conceituado órgão*" e a deter o domínio de uma técnica que não lhes cabe contraditar; pela suficiência dos esclarecimentos prestados pelo empreendedor; a acreditar nas "*pessoas competentes*" e "*autoridades no assunto*" que compõem o CONSEMA, restando-lhes na audiência pública apenas ouvir "*as pessoas técnicas no assunto*".

Coube à população participante das audiências os discursos mais incisivos contra a implantação da Usina e sobre as deficiências do Estudo de Impacto Ambiental. É certo que nas dezenas de argumentos trazidos por estes há uma variação grande de embasamento técnico e domínio de conhecimentos e técnicas que influenciam no discurso, mas nem por isso uma aparente "falta de credibilidade" discursiva deveria ser motivo para desacreditar a participação. São evidências o alerta feito por representante de sindicato rural para que a água fosse devolvida ao Rio Paraíba do Sul; o pedido feito por associação para a instalação de um corpo de bombeiros na região para atendimento em caso de incêndio ou explosão na Usina ou gasodutos<sup>97</sup>; e o conflito pela futura disponibilidade hídrica em vista da captação necessária do empreendimento<sup>98</sup>. Tais discursos foram posteriormente incorporados e considerados de alguma forma, por exemplo no aprofundamento de estudos ambientais exigidos ou na alteração do *layout* da planta, confirmando a relevância da participação. Neste aspecto a audiência pública demonstrou potencial democrático ao incluir discursos ao processo de deliberação.

---

<sup>96</sup> Tais como os ruídos gerados pela operação da Usina, a possibilidade de contaminação dos campos de cultivo de arroz irrigados pela água do Rio Paraíba do Sul, os riscos de explosão e incêndio da gasoduto etc.

<sup>97</sup> A área urbana de Lorena está a apenas 4 km do empreendimento.

<sup>98</sup> O pedido de outorga feito ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE é de 110 m<sup>3</sup> por hora, o suficiente para abastecer uma cidade de 10 mil pessoas.



Por último, alguns entrevistados questionaram o fato da audiência pública ocorrer apenas após apresentação do Estudo de Impacto Ambiental. Se por um lado permite uma discussão baseada em dados técnicos e num diagnóstico minimamente consistente, de outro não restaria muito a que se contrapor diante de uma conclusão presumidamente favorável ao empreendimento desde o seu início.

Por essa razão, os entrevistados notam a necessidade de uma audiência pública para discutir o termo de referência que irá orientar o desenvolvimento dos estudos, o *layout* do empreendimento, o nível de precisão desejado para as avaliações etc. - etapa limitada a empreendedor e órgão licenciador<sup>99</sup>. Como evidência desse fato seria a tardia definição (somente na sessão de deliberação do CONSEMA) de estudos complementares incorporados na forma de condicionantes da Licença Prévia, mas que deveriam ter sido solicitados desde o início, tais como: estudos sobre a capacidade de suporte do Rio Paraíba do Sul para assimilação dos efluentes e plano de monitoramento dos níveis de ozônio (sabidamente nocivo à saúde).

#### **4.4.2. Peticionamentos e contribuições técnicas**

A possibilidade de peticionar e submeter contribuições técnicas ao órgão ambiental revelou-se como importante garantia de participação. O processo de licenciamento da Usina Termoeletrica de Canas explicitou isso notadamente em duas ocasiões: no tocante à dispersão dos poluentes atmosféricos e ao descarte de efluentes no Ribeirão Canas.

Quanto ao primeiro, um estudo de dispersão foi realizado por pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe (em seu próprio nome, e não pelo Instituto), levantando inconsistências técnicas do modelo de dispersão apresentando no EIA, notadamente pelo fato de esse modelo ter utilizado dados de estações meteorológicas de São José dos Campos e São Paulo (Campo de Marte) – muito distantes do local de implantação da Usina –, e por ter desconsiderado as serras que

---

<sup>99</sup> O empreendedor protocolou Plano de Trabalho junto à CETESB em 5 de março de 2010, tendo o Termo de Referência sido expedido em 1º de setembro de 2010, período em que não há registro de diálogos com pessoas físicas ou representantes de entidades dos municípios afetados.

circundam o município de Canas e que representariam grandes obstáculos naturais para ventos suficientemente fortes – as Serras da Mantiqueira, Bocaina e do Mar.

Esse questionamento fez com que um segundo estudo de dispersão fosse solicitado pela Cetesb ao licenciador, o qual confirmou a viabilidade ambiental da Usina, porém foi objeto de questionamento pelo fato de o modelo ter utilizado dados fictícios, e não dados reais coletados, bem como pelo perímetro delimitado de estudo (um raio de 20 km) ter excluído novamente a Serra da Mantiqueira.

No que concerne aos efluentes líquidos, o Estudo de Impacto Ambiental considerou o seu descarte no Ribeirão Canas. Após questionamentos públicos sobre a sua capacidade de suporte quanto ao volume de água descartado que aumentaria muito a vazão desse Ribeirão (principalmente no período de estiagem), a Cetesb determinou que os efluentes fossem descartados no Rio Paraíba do Sul.

Esses episódios demonstram: (i) que o grau de permeabilidade do processo de participação é relevante para possibilitar que os estudos que amparam a decisão passem por um escrutínio público; e (ii) que a capacidade de compreensão e de produção de argumentos técnico não está limitada ao órgão ambiental e à consultoria contratada pelo empreendedor (“elites científicas”), desmistificando que os processos de abertura à participação – como a audiência pública – sejam desnecessários ou que não precisem ser repetidos.

O fato também evidencia que o conhecimento técnico produzido no Estudo de Impacto Ambiental não deve ser uma verdade absoluta - e, por isso, as oportunidades discursivas devem ser prestigiadas, ainda que para um público "leigo".

Ao mesmo tempo, sugere que essa argumentação está muito dependente da capacidade de cidadãos e entidades da sociedade civil mobilizarem recursos financeiros e humanos para a produção de um conhecimento essencial à participação e necessário para romper um “monopólio técnico” do empreendedor e da Cetesb. Esse monopólio “elitista” da autoridade com mandado para decidir (o órgão licenciador) e daquele com capacidade de produzir cientificamente (o empreendedor)

alijaria a inclusão de um público maior nas oportunidades de discurso, ou seja, na própria definição de “bem comum”.

A principal queixa presente nos relatos orais refere-se às inúmeras petições e solicitações não respondidas pela Cetesb. De fato, as respostas do corpo técnico da Companhia não fazem referência expressa a cada argumento trazido pelos ofícios, e sim a considerações genéricas ou referência a estudos e pareceres constantes do processo. Tal postura não macula de vícios a fundamentação que ampara a licença expedida, porém deixa de atender à necessária publicidade que deve ser dada ao discurso dos participantes, como a própria Companhia.

A autoria das contribuições dirigidas ao órgão licenciador e que subsidiaram a atuação de entidades da sociedade civil organizada local (conselhos, associações, sindicatos) evidencia a relevância do "mundo da vida" dos participantes - conhecimentos acumulados, experiências vividas, vínculos sociais - e o modo a comunicação se conecta à "esfera pública". Coube a participantes como produtores rurais, meteorologista, geógrafo, engenheiros, suscitar deficiências relacionadas aos estudos de dispersão dos poluentes atmosféricos e da capacidade de suporte do Ribeirão Canas para o descarte de efluentes<sup>100</sup>. Os temas destas contribuições foram ainda reverberados no âmbito da Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e por conselheiros do CONSEMA<sup>101</sup>. Esta evidência reforça o potencial democrático que pode surgir dos participantes, razão pela não se deve impedir a participação ou descartar discursos.

---

<sup>100</sup> Podemos mencionar, por exemplo, o relatório "Usina Termoelétrica Termo São Paulo: questionamentos preliminares ao empreendimento e impactos socioambientais para os municípios de Canas, Lorena, Cachoeira Paulista e região do Médio Vale do Paraíba Paulista", de 26 de maio de 2011, e "Análise do anexo 25 que se refere à dispersão de poluentes do Estudo de Impacto Ambiental EIA-RIMA da termoelétrica de Canas", de 26 de maio de 2011.

<sup>101</sup> Conforme consta da Ata da 288ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente, realizada no dia 11 de outubro de 2011, manifestaram-se nesse sentido a conselheira Karina Keiko Kamei (conselheira pelo Ministério Público do Estado de São Paulo), Maria Tereza Antero, assessora da conselheira Ana Maria Gouvêa, e os conselheiros Gilberto de Andrade Freitas e Marcus Alexandre Pires, por exemplo.

#### **4.4.3. Acesso à informação e publicidade**

Se por um lado a legislação sobre publicidade de determinados atos e informações mostrou-se adequada para levar ao conhecimento da população a solicitação da licença, dar ciência das audiências públicas e garantir acesso aos estudos produzidos, diversos relatos orais explicitaram preocupação com o fato de o segundo estudo sobre dispersão dos poluentes atmosféricos – o principal impacto ambiental de uma Usina Termoelétrica – ter sido apresentado no dia da segunda audiência pública.

Esse fato teria impedido uma participação adequada na audiência e uma análise dos dados, frustrando uma publicidade plena. Esse ponto é inclusive questionado em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em que se argumenta que esse segundo estudo, parte integrante do EIA, deveria ter sido disponibilizado respeitando a antecedência mínima de 15 dias da data da audiência.

Os relatos orais também questionam a justificação das medidas mitigadoras, condicionantes e compensatórias constantes da Licença Prévia (descritas anteriormente), pois entre a segunda audiência pública e a elaboração do parecer técnico que fundamenta a Licença não há nenhum registro da motivação destas ou de discussão prévia. De acordo com os entrevistados, a sensação é de que uma lista grande de medidas foi fixada como forma de justificar a expedição da Licença, porém relegou a um momento posterior o aprofundamento de pontos importantes como condicionantes para se obter a Licença de Instalação.

A falta de publicidade quanto ao segundo estudo de dispersão de poluentes levantou dúvidas sobre se as avaliações seriam suficientemente profundas para uma deliberação com base em argumentos. O mesmo também teria acontecido com os estudos sobre ozônio, capacidade de suporte do Rio Paraíba do Sul e de poluição sonora da operação da planta e postergados para depois da Licença Prévia. Essa insuficiência dos estudos também teria limitado a capacidade de se fixarem medidas mitigadoras e condicionantes na LP: como compensar, mitigar ou exigir adoção de determinadas tecnologias se é desconhecido o real impacto ambiental?

A antecedência mínima de 15 dias de disponibilização dos estudos ambientais à data da audiência pública também é questionada no tocante à sua suficiência. Um dos entrevistados ressaltou que o empreendedor possui à disposição uma equipe multidisciplinar para elaborar os estudos, o que leva meses, ao passo que o intervalo entre o acesso ao EIA e a audiência é de apenas 15 dias.

Por último, notam-se ao longo do processo de licenciamento atas de reunião entre representantes do órgão ambiental, do empreendedor e da equipe contratada para elaboração dos estudos ambientais, porém tais atas não são precisas sobre o conteúdo das discussões. Esse fato foi lembrado em relatos orais, que também frisaram não se tratar de uma mancomunação, mas de um obstáculo à participação.

#### **4.4.4. Diálogos entre partes interessadas**

Conforme abordado no capítulo 2, a igualdade deliberativa, de participação isonômica em espaços de discussão, é um preceito angular da teoria deliberativa. Conforme consta do processo de licenciamento, diálogos foram mantidos entre a CETESB e o empreendedor, no decorrer desse, sem que uma participação mais inclusiva tenha sido dada. O relato oral deixa transparecer que participantes identificados ao longo do processo poderiam ter sido incluídos nesses diálogos, sobretudo após as contribuições técnicas oferecidas depois da primeira audiência pública.

A única oportunidade de participação feita em um espaço inclusivo foi de fato nas audiências públicas. Os encontros públicos promovidos pelo empreendedor - 31 no total, distribuído entre os municípios de Canas, Lorena e Cachoeira Paulista, conforme Plano de Comunicação juntado ao processo<sup>102</sup> - foram, segundo entrevistados, excessivamente voltados a uma exposição do empreendimento e esclarecimento de dúvidas, sem um contraponto técnico.

---

<sup>102</sup> Segundo consta do processo, foram realizadas 31 apresentações entre os dias 18/03/2011 e 26/04/2011, sendo 14 em Canas, 11 em Lorena e 6 em Cachoeira Paulista, nas quais participaram 677 pessoas.

Se por um lado houve ganhos em alcançar um público mais amplo, de outro não havia acesso aos estudos ambientais que permitiriam uma argumentação dos participantes, enviesando o empreendimento e ressaltando apenas suas virtudes. Nessa direção, o relatório com resultados do Programa de Comunicação afirma que o empreendimento é desejado pela maioria dos municípios de Canas e Cachoeira Paulista, e que em Lorena os temas emissões e efluentes foram os temas de destaque "pois esse é o único município onde foi encontrado um grupo focado nas questões ambientais da região, que pôs em dúvida os estudos e resultados apresentados".

Esta constatação a que se refere o relatório do Programa de Comunicação diz respeito ao Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMMAM e à entidade ambientalista Instituto Oikos de Agroecologia, a duas da cidade de Lorena, tendo ambas desempenhado uma participação ativa e um questionamento contundente dos estudos ambientais<sup>103</sup>. Este fato ressalta o papel de organização dos fluxos comunicacionais exercido por entidades que integram o que Jürgen Habermas chama de "esfera pública", que por sua vez influenciam o âmbito do sistema político.

Especificamente com relação ao Programa de Comunicação, relatos dos entrevistados afirmam que este serviu de argumento pelo órgão ambiental para justificar o amplo processo público de consulta e participação - que, portanto, não teria se limitado a duas audiências públicas<sup>104</sup>. A consequência teria sido legitimar um espaço de discussão que não estaria submetido a um procedimento prévio de discurso tampouco teria os efeitos inclusivos imaginados<sup>105</sup> - a ciência da audiência pública, por exemplo, deve ser dada a uma lista ampla de autoridades políticas, parlamentares, órgãos e entidades públicas etc., conforme descrito no item 3.6 do capítulo 3.

---

<sup>103</sup> Por exemplo por meio da articulação da envio de dezenas de petições solicitando esclarecimentos técnicos.

<sup>104</sup> Conforme também informação técnica da CETESB de 02/09/2011 em resposta ao Ministério Público do Estado de São Paulo, onde se afirma que *"as duas audiências pública foram bastante elucidativas, sendo que todos os temas controversos foram abordados com profusão. Também foi apresentada documentação comprobatória da divulgação e realização de 31 (trinta e uma) reuniões organizadas pelo empreendedor em três municípios abrangidos pela área de influência direta do projeto."*

<sup>105</sup> Em termos comparativos absolutos, nas duas audiências públicas estiveram presentes 558 pessoas, ao passo que participaram 677 pessoas nas 31 reuniões organizadas pelo empreendedor.

Os participantes entrevistados também relataram uma distância do órgão licenciador, da pouca interação havida com este e da falta de espaços para tanto. Se por um lado esta postura reforça contornos de um trabalho técnico do órgão e um certo distanciamento para resguardar sua autonomia, de outro tem o condão de reafirmar obstáculos a um espaço de argumentação entre a população afetada e o órgão licenciador (por exemplo por meio de reuniões, visitas técnicas conjuntas).

Sem a quem recorrer ao longo do processo de licenciamento, os relatos orais narram um certo "abandono técnico".

#### **4.4.5. Análise e deliberação pelo CONSEMA**

A sessão do Conselho Estadual de Meio Ambiente que deliberou sobre a viabilidade ambiental da Usina Termoelétrica de Canas transpareceu uma distorção que costuma ser verificada em outros espaços de participação e deliberação - a possibilidade de sub-representação de determinados interesses. Isso porque indivíduos e representantes de grupos organizados tendem a atuar em cujos temas lhes são próprios, que são objeto de conhecimento e experiências acumuladas ou dizem respeito a finalidades institucionais de entidades que representam.

Na verdade, por se tratar de um espaço representativo, a questão central que se coloca é como selecionar os participantes uma vez que não é possível que todos os afetados pela decisão participem? Segundo VAZ (2011, p. 100), a incorporação de representantes da sociedade civil em conselhos de Estado implica no fato de que:

"[...] alguns indivíduos estão deliberando, negociando, persuadindo e tomando decisões no interior destas instâncias", sendo que tal participação implica em "tomadas finais de decisão que, na verdade, terão impactos na vida de muitos outros indivíduos em áreas e/ou dimensões de considerável relevância, como, por exemplo, saúde, educação, assistência social e infraestrutura urbana".

Nessa direção nota-se que os questionamentos formulados pelos Conselheiros ao empreendedor foram centrados em especificidades que não se referem diretamente aos impactos negativos que a população local terá que suportar ou aos principais riscos a que estará submetida.

Pode ser mencionado, por exemplo, a temperatura de devolução no Rio Paraíba do Sul da água proveniente das torres de resfriamento, ações para preservação de espécies ameaçadas de extinção, a data do leilão de energia conduzido pela Agência Nacional de Petróleo - ANP<sup>106</sup> (cuja licença prévia é condição de participação para venda da energia), e detalhes de investimento em energias renováveis. Idem com relação às condicionantes fixadas na Licença Prévia e deliberadas pelo Conselho. Tais questionamentos e condicionantes guardam relação com o escopo do Conselho e do que se espera de seus conselheiros, porém por parte de seus 36 membros, metade da sociedade civil organizada, não houve exposição de argumentos relacionados aos temas apresentados na tabela do item 4.4 deste capítulo - por exemplo impacto no turismo religioso, baixa geração de empregos (apenas 32 na fase de operação), saturação da bacia aérea e posterior impossibilidade de receber novas indústrias, e ausência de resposta aos petições encaminhados ao órgão licenciador. Segundo moradora de Canas que pôde se manifestar em tempo que lhe foi cedido, a energia gerada será distribuída e consumida por todo o país, mas os impactos e riscos serão suportados pela sua cidade.

Ocorreu com frequência durante a 288ª sessão do CONSEMA alguns de seus conselheiros cederem seu tempo para manifestação oral de indivíduos dos municípios diretamente afetados, ocasião em que questionaram a escolha do local para receber o empreendimento e apontaram deficiências dos estudos de dispersão dos poluentes atmosféricos. Em direção contrária, a "permeabilidade" do Conselho e sua abertura a discursos externos chegou a ser criticada por ter propiciado que informações jogadas dessem ensejo a "um clima de medo para, para se levar ao adiamento da decisão"<sup>107</sup>.

Seguiu-se então um debate técnico entre o empreendedor (e seu consultor contratado), técnicos da CETESB e a assistente técnica do Ministério Público.

---

<sup>106</sup> Mercado para 20 de dezembro do mesmo ano.

<sup>107</sup> Conforme consta da Ata da 288ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente sobre a colocação do conselheiro Casemiro Tércio dos Reis de Lima Carvalho (titular pela Secretaria de Logística e Transportes).



Não obstante a discussão de mérito suscitada, esta sessão de deliberação do CONSEMA evidencia: (i) a necessidade de incorporar formalmente ao espaço de deliberação participantes que possam colocar em discussão preocupações da população diretamente afetada - por exemplo por meio da adoção de um conselheiro *ad hoc* com direito a voz e voto. Esta evidência é reforçada por um distanciamento dos Conselheiros dos indivíduos dos municípios afetados, cuja interação só se deu nas duas audiências públicas, conforme externado pelos entrevistados e por aqueles que se manifestaram no tempo cedido por Conselheiros; e (ii) a tendência do debate ser monopolizado por um viés tecnicista, deixando de incorporar argumentos igualmente legítimos - por exemplo argumentos econômicos e sociais (como a baixa geração de empregos e impossibilidade de receber novas indústrias no futuro em face da poluição que terá que ser suportada pela bacia aérea do local).

Em que pese o apelo de alguns conselheiros para adiar a votação, ampliar as discussões e aprofundar os estudos sobre dispersão de poluentes atmosféricos, o licenciamento ambiental da Usina Termoelétrica de Canas acabou sendo aprovado por 21 votos favoráveis, 4 contrários e 5 abstenções.

## CONCLUSÕES

Em que pese a experiência brasileira ter trilhado um caminho distinto ao da norte-americana e dos países europeus, a consolidação do processo de licenciamento ambiental a partir de meados da década de 70 enquanto instrumento para proteção do meio ambiente e o surgimento de normas que garantiram progressivamente uma participação pública e tornaram este processo mais permeável a discursos provenientes de espaços externos ao do sistema político e submetido a regras de publicidade e transparência.

O estudo de caso explicita este entrelaçamento entre Estado e sociedade - ou entre sistema político e esfera pública - e revela os potenciais e os déficits democráticos fruto das normas que orientam a participação e regulamentam a tomada de decisão, tendo cumprido o seu propósito exploratório.

A partir dos dados coletados e da análise desenvolvida pode-se afirmar que o arcabouço normativo do processo de licenciamento ambiental realiza um potencial democrático ao propiciar: *i*) a divulgação do procedimento em curso, mobilizando participantes; *ii*) a interação entre uma multiplicidade de atores, abrangendo diferentes entes federativos, autoridades públicas e políticas, indivíduos e entidades organizadas; *iii*) a identificação de interesses locais e incorporação de participantes por meio de audiências públicas; *iv*) que discursos influenciam comunicativamente o sistema político; *v*) a participação para além das macroestruturas do regime democrático, abrangendo novos espaços de deliberação.

Sob o ponto de vista dos déficits democráticos, revelou-se a necessidade de aperfeiçoamentos normativos no que tangem à: *i*) composição do CONSEMA para melhor representação de interesses locais sub-representados, particularmente da população diretamente afetada; *ii*) definição de critérios para não realização de novas audiências públicas e para considerar como respondidos os peticionamentos dirigidos ao órgão ambiental licenciador; *iii*) incorporação de discursos que não são exclusivamente técnicos; *iv*) adoção de instrumentos para correção de assimetrias de poder e recursos dos participantes; e *v*) inclusão de participantes desde a abertura do processo de licenciamento.

Se por um lado foi possível evidenciar de que forma o arcabouço normativo molda os potenciais e os déficits democráticos, restringe ou cria oportunidades de participação, incluem ou excluem do processo participativo discursos, de outro, acredita-se que tenha sido evidenciado a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a deliberação em processos de licenciamento ambiental, sobretudo para compreender quem (e como) participa do processo, o modo como novos sujeitos são incluídos ou excluídos, e os temas que são debatidos ou vetados.

A capacidade do processo de licenciamento ambiental em lidar com a multiplicidade de atores e a pluralidade de interesses está associada à capacidade de interação entre formulações teóricas e pesquisas empíricas, que juntas poderão compreender formas de aperfeiçoar este espaço democrático e, conseqüentemente, aprimorar o modelo deliberativo de democracia.

## **BIBLIOGRAFIA**

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.

ALMEIDA, Debora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do rododanel. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

ALVES, Humberto Prates da Fonseca. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan.-jun. 2006.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n. 50, 2000.

BAYNES, K. Democracy and the Rechtsstaat: Habermas's Faktizität und Geltung. In: WHITE, S. K. *The Cambridge companion to Habermas*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

BECH, Ulrick. *World risk society*. Cambridge: Polity Press, 1999.

BENHABIB, Seyla (Org.). *Democracy and difference*. Contesting the boundaries of the political. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

———. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Daniel; MELO, Rurion Soares (Org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singular, 2007.

BULLARD, Robert D. Anatomy of environmental racism. *In toxic struggles: the theory and practice of environmental justice*. Ed. R. Hofrichter. Philadelphia: New Society, 1993.

———. *The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution*. Sierra Club Books, 2005.

CAMACHO, David E. (Org.). *Environmental injustices, political struggles: race, class and the environment*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. *Manual para elaboração de estudos para o licenciamento com avaliação de impacto ambiental*. São Paulo, 2014.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, Joshua. Reflections on Habermas on democracy. *Ratio Juris*, v. 12, n. 4, p. 385-416, Dec. 1999.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1990.

ELSTER, John. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

EPA – Environmental Protection Agency. *Environmental Equity: Reducing Risk for all Communities*. Washington, DC, Jun. 1992.

———. *Environmental Justice in the Permitting Process: a Report from the Public Meeting on Environmental Permitting Convened by the National Environmental Justice Advisory Council*. EPA. Washington, DC, Aug. 2000.

———. *Environmental Justice Success Stories Report (FY 2004-20005)*. EPA. Washington, DC, Spring 2006.

———. *EPA's Environmental Justice Collaborative Problem-Solving Model*. EPA. Washington, DC., June 2008.

———. *Environmental Justice Fact Sheet*. National Environmental Justice Advisory Council. EPA. Washington, DC, Jan. 2010a.

———. *EPA's Action Development Process*. Interim Guidance on Considering Environmental Justice During the Development of an Action. EPA. Washington, DC., July 2010b.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

FRASER, Nancy. *Justice interruptus*. Critical reflections on the “postsocialist” condition. New York: Routledge, 1997.

GAO – GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Siting of Hazardous Waste Landfills and their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. Washington, DC, June 1983.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, mar.-abr. 1995.

HABERMAS, Jürgen. *O conceito de poder em Hannah Arendt*. In: Habermas: Sociologia. ROUANET, Paulo S.; FREITAG, Barbara (Orgs.). São Paulo: Ática, 1980, p. 100-118.

———. *Três modelos normativos de democracia*. São Paulo: Lua Nova, 1995. n. 36.

———. *Direito e Democracia*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

———. *Direito e Democracia*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

———. *A ética da discussão e a questão da verdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

———. *Teoria do agir comunicativo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

- HAYEK, Friedrich. *Os fundamentos da liberdade*. São Paulo: Visão, 1983.
- HARVEY, David. *The environment of justice*. In Living with nature: environmental politics and cultural discourse. Ed. F. Fischer and M. A. Hajer. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- HOLMES, Tim; SCOONES, Ian. Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South. *Working Paper 113*, IDS (Institute of Development Studies), University of Sussex, UK, 2000.
- INGRAN, David. *Habermas e a dialética da razão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama*. Relatório 1: O Conama na visão dos seus conselheiros. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.
- . *Brasil: o Estado de uma nação*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA, 2005.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- . A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LAZARUS, Richard J. Pursuing “Environmental Justice”: the distributional effects of environmental protection. *Northwestern University Law Review*, v. 87, n. 3, p. 787-857, 1993.
- . *The making of environmental law*. Chicago: The University of Chicago Press, 2004.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARQUETTI, A. Democracia, equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Ed.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *O novo Estado regulador no Brasil*. Eficiência e legitimidade. São Paulo: Singular, 2006.

MIRRA, Álvaro Luiz Valry. *Impacto ambiental*. Aspectos da legislação brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS, Álvaro M.; KRISCHKE, Paulo J. (Org.). *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MOTA, Mauricio (Org.). *Fundamentos teóricos do direito ambiental*. São Paulo: Elsevier Campus Jurídico, 2008.

NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION – NAPA. *Environmental Justice in EPA Permitting: Reducing Pollution in High-Risk Communities is Integral to the Agency’s Mission*. Washington, DC, Dec. 2001.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Org.). *Direito e democracia*. Um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2009.

NOVAIS, José Reis. O Estado de Direito perante as novas exigências de socialidade e democracia no século XX – O Estado Social e Democrático de Direito. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. São Paulo: Almedina, 2006.

NOZICK, Robert . *Anarquia, Estado e utopia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1979.



NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Justiça ambiental. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%A7a+ambiental>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

PACHECO, Marcelo Golfetti. *Consciências do direito: um estudo sobre as compreensões da legalidade no contexto do projeto Nova Luz em São Paulo*. 2012. Tese (Doutorado) – USP, Faculdade de Direito, São Paulo.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAWLS, John. *Liberalismo político*. São Paulo: Editora Ática, 2000.

RECHTSCHAFFEN, Clifford. *Environmental Justice: law, policy and regulation*. San Jose, CA: California Academic Press, 2002.

REESE-SCHÄFER, Walter. *Compreender Habermas*. Petrópolis: Vozes, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

SCHEUERMAN, W. Between radicalism and resignation: democratic theory in Habermas's between facts and norms. In: DEWS, P. (Ed.) *Habermas: a critical reader*. Oxford: Blackwell, 1999.

SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, And Nature*. New York: Oxford University Press: 2007.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo, democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SHRADER-FRECHETTE, Kristin. *Environmental Justice: creating equality, reclaiming democracy*. New York: Oxford University Press, 2002.

SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: RT, 2005. v. 1.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 2005.

STEGER, Tamara. *Making the case for environmental justice in Central & Eastern Europe*. Budapeste: Center for Environmental Policy and Law (CEPL), 2007.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo Cesar. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 1-25, 2001.

UCC – United Church of Christ. *Toxic Waste and Race in The United States*. A National Report on the Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites.

VAZ, Aleander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Legalidade e legitimidade no pensamento de Jürgen Habermas. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Org.). *Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. v. 1 e 2.

WHITE, Stephen K. *Razão, justiça e modernidade: a obra recente de Jürgen Habermas*. Tradução de Márcio Publiesi. São Paulo: Ícone, 1995.

WHITE, K. Stephen. *The Cambridge Companion to Habermas*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WALKER, Gordon; BICKERSTAFF, Karen. *Polluting the poor: an emerging environmental justice agenda for the UK?* London: University of London, 2000.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXO I

### Roteiro de entrevista semiestruturada

#### Percepções sobre o processo deliberativo

**Nome:**

**Entidade:**

1. Como você avalia a condução do processo por parte do órgão licenciador?
2. O processo de licenciamento é adequado para a proteção ambiental e da qualidade de vida?
3. O processo permite a participação de todos os grupos interessados? Só de alguns?
4. O processo de licenciamento incorporou reivindicações de grupos de interesse?
5. Todos os petições foram respondidos?
6. O processo de licenciamento deve se basear numa decisão estritamente técnica?
7. Todos os grupos de interesse diretamente afetados pelo empreendimento foram identificados?
8. Você teve acesso às informações necessárias para a sua participação?
9. O processo de licenciamento permitiu a construção de um consenso?
10. Há grupos de interesse privilegiados com maior capacidade de influência e participação? Como corrigir desigualdades de participação no processo de licenciamento?
11. Os interesses locais foram representados no Conselho Estadual do Meio Ambiente?