

PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: LA REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN LOS ESTADOS UNIDOS, QUEBEC Y BRAZIL

Chélen Fischer de Lemos¹

RESUMEN

El artículo analiza tres experiencias de ejecución de audiencias públicas ambientales como mecanismos de participación de la sociedad en la discusión y toma de decisiones acerca de los problemas ambientales: la experiencia de Los Estados Unidos, la experiencia la Provincia de Quebec en Canada y la experiencia del Brazil. En los tres casos se enfocan los aspectos más significativos de la participación ciudadana para la gestión estatal del medio ambiente en la resolución efectiva de los temas ambientales.

PALABRAS CLAVES: Participación, Audiencias Públicas, Gestión Ambiental.

ABSTRACT

This article examines three experiences accomplishment of environmental public hearings as mechanisms of society participation in discussion and decision making concerning the environmental problems: the United States experience, the Quebec experience and the Brazil experience. The analysis focuses the most significant aspects of the citizen participation for the state environment management and effective resolution of the environmental problems.

KEY WORDS: Participation, Public Hearings, Environmental Management.

¹A autora é Socióloga e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: chelen@nutechnet.com.br

1. INTRODUÇÃO

Nas sociedades democráticas contemporâneas é cada vez mais crescente a reivindicação para a criação de uma nova institucionalidade onde a sociedade civil desempenhe um papel importante nas decisões sobre a formulação de políticas e gestão públicas. Impulsionado pela crise fiscal e pela consciência dos seus limites operacionais do Estado para atender a busca crescente por parte dos cidadãos por melhores serviços públicos, cada vez mais os governos procuram o respaldo da sociedade para a ação estatal. De acordo com Cunill-Grau (1995: 36-37) *“o potencial democratizador da participação cidadã está vinculado à possibilidade de produzir através dela uma alteração real nas assimetrias da representação política e social que se expressam na preeminência dentro das instâncias de decisão daqueles setores que têm maior peso econômico e, por consequência, maior organização”*. Esta situação produz uma desigualdade de participação pela desigualdade de poder social. Os mecanismos de participação, no entanto, podem minimizar essas desigualdades permitindo o questionamento do modelo de desenvolvimento que as produzem. A possibilidade de reversão das assimetrias da representação no sistema político encontra-se no reconhecimento dos sujeitos sociais como sujeitos políticos. Neste sentido, o Estado, tem um papel fundamental no estabelecimento de condições e mecanismos que favoreçam a participação de atores tradicionalmente excluídos dos processos decisórios, a partir do seu reconhecimento como sujeitos políticos.

O décimo princípio Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – resultado da Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 – aponta a centralidade da participação dos cidadãos nos processos decisórios sobre questões ambientais, indicando a responsabilidade dos governos nacionais na promoção do acesso às informações e oportunidades necessárias à participação, incluindo o acesso a processos judiciais e administrativos. O fato de as questões relativas ao meio ambiente e apropriação de recursos naturais envolverem necessariamente aspectos conflitantes em relação aos interesses dos agentes sociais, torna a criação dos espaços públicos de participação e decisão fundamentais para viabilizar a gestão ambiental por parte do Estado.

A fim de contribuir para a reflexão sobre os mecanismos

de participação da sociedade na discussão e decisão sobre problemas ambientais, este artigo analisa o processo de institucionalização de três diferentes experiências envolvendo a realização de *audiências públicas ambientais*: a experiência americana, a experiência canadense da Província de Québec e a experiência brasileira.

2. DIRETRIZES INTERNACIONAIS PARA POLÍTICA AMBIENTAL

A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (conhecida como Conferência de Estocolmo), realizada em junho de 1972, na Suécia, teve como objetivo a discussão de temas ambientais de interesse geral para a humanidade e a busca de soluções para evitar o agravamento dos problemas ambientais mundiais.

Ao reconhecer o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade e à qualidade de vida, num ambiente em condições de satisfazer suas necessidades de bem-estar, a Conferência de Estocolmo deu um passo fundamental no sentido de introduzir no universo jurídico internacional o conceito de direito ambiental. Isso permitiu um avanço significativo para o fomento da corresponsabilidade dos Estados Nacionais em relação ao meio ambiente. Por outro lado, ao tratar a questão ambiental de forma isolada em relação aos processos sociais e econômicos a Conferência concentrou-se apenas nos efeitos, a degradação ambiental, e não nas suas causas, o modelo econômico capitalista, cuja lógica de desenvolvimento tem sido responsável pelo empobrecimento e endividamento dos países periféricos, pelo alto padrão de consumo predatório dos países desenvolvidos do Primeiro Mundo e pela degradação ambiental generalizada. Desta forma, a Conferência limitou o espectro de soluções que poderiam ser discutidas e implementadas para resolver o problema da crise ambiental.

Destarte, uma das respostas ao problema da degradação ambiental que começou a se delinear a partir da Conferência de Estocolmo no âmbito dos diversos países participantes, foi a limitação ou controle externo (político) das ações econômicas individuais, ou seja, o estabelecimento de uma política ambiental. Mais do que o acionamento puro e simples de uma esfera superior de governo, tal política implicava a construção de um espaço público ambiental, onde se fizessem presentes não apenas

as diversas instâncias governamentais, como governos centrais, governos estaduais, municipalidades, entidades públicas e empresas estatais, mas também outros agentes sociais, como empresários, organizações não governamentais e cidadãos interessados na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável.

Os governos dos países periféricos, que tinham como ideal de sociedade os países centrais eram, naquele momento, incapazes de qualquer reflexão crítica sobre o modelo de desenvolvimento capitalista, que ademais os condenava à condição dependente e subdesenvolvida. Assim, em sua grande maioria, assumiram uma postura que se poderia chamar de desenvolvimentista, relegando as questões ambientais a um plano secundário¹. Por esta razão, a Conferência teve repercussão restrita entre os países do Terceiro Mundo. Apesar disso, pode-se dizer que o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), adotado por vários países, foi um dos desdobramentos da Conferência de Estocolmo.

Em meados da década de 1980, a assunção da questão ambiental por parte do Banco Mundial (BIRD), em virtude das repercussões dos impactos sócio-ambientais dos grandes projetos e empreendimentos, reforçou o licenciamento como um instrumento eficaz de gestão do meio ambiente. Além disso, como agente financiador, o BIRD podia pressionar os países que recebiam seus financiamentos a adotarem tal procedimento.

Ao longo dos anos 1970 e 1980 vários países empenharam-se em constituir uma política ambiental consistente que invocasse para o Estado a responsabilidade pela qualidade ambiental.

3. A EXPERIÊNCIA AMERICANA

Os Estados Unidos foram o primeiro país a adotar uma sistemática institucionalizada de avaliação de impacto ambiental, através da promulgação do *National Environmental Policy Act of 1969* (NEPA) em 1970. O NEPA foi concebido como um estatuto político que, apesar de impor relativamente poucas exigências substantivas², seria capaz de gerar efeitos de longo

alcance por meio da criação procedimentos. A base deste estatuto é o envolvimento de todas as agências governamentais e instituições do Estado para a incorporação de diretrizes de proteção ao meio ambiente em todas as grandes ações federais, legislação e processos de intervenção no meio ambiente. Ao exigir das agências federais a reunião de informações acerca das consequências ambientais de ações propostas, considerando os impactos ambientais dessas ações, tais agências seriam capazes de tomar decisões ambientais mais consistentes, fomentando boas ações públicas através de decisões fundamentadas.

O mais importante ordenamento do NEPA é o que exige que as agências federais incluam em uma declaração detalhada (*Environmental Impact Statement* – EIS ou Relatório de Impacto Ambiental - RIMA) para todas as propostas de legislação e outras ações federais que possam afetar significativamente o meio ambiente. Segundo Bursztyn (1994), os documentos resultantes desta declaração têm se mostrado bastante eficazes, especialmente no que tange à participação da população na tomada de decisão pelos órgãos públicos, através das *audiências públicas*.

O EIS deve descrever a ação proposta, discutir o impacto ambiental da ação e analisar alternativas para esta ação, fornecendo às agências governamentais e ao público informações importantes para uma tomada de decisão bem fundamentada. A exigência do EIS tem sido chamada de ordenamento “forçador da ação” (*action-forcing*) do NEPA, porque ele “obriga” as agências a considerar as consequências ambientais de suas ações.

Aplicando-se basicamente às ações governamentais, os ordenamentos do NEPA logo alcançaram as atividades da iniciativa privada dependentes de autorizações e/ou financiamentos do governo. Na verdade, a Declaração da Política Nacional do Meio Ambiente (*Declaration of National Environmental Policy*) apresentada pela lei, já induzia o envolvimento de todos os setores sociais, políticos e econômicos da sociedade americana, ao firmar um compromisso inter-temporal entre as gerações de americanos no empenho pela preservação da qualidade ambiental, conforme mostra o trecho a seguir:

¹ A posição defendida pelo governo brasileiro na Conferência, bem como por outros governos de países periféricos evidenciou esta problemática, visto que deixou claro que se a poluição era o preço a pagar pela industrialização e pelo desenvolvimento, o Brasil estava pronto a pagá-lo de bom grado.

² Estatutos ambientais mais conhecidos, tais como Clean Air Act, Clean Water Act e Resource Conservation and Recovery Act, impõem muito mais exigências e controles sobre os empreendedores e agentes sociais de um modo geral (Bursztyn, 1994).

"O Congresso (...) declara que é política contínua do governo federal, em cooperação com os governos estaduais e locais, e outras organizações públicas e privadas afins, usar de todas as medidas e meios possíveis, incluindo assistência técnica e financeira, de maneira calculada para fomentar e promover o bem estar geral, criar e manter condições sob as quais o homem e a natureza possam existir em harmonia produtiva, e preencher as necessidades sociais, econômicas e outras das gerações presentes e futuras de americanos." (NEPA, 1997)

A fim de subsidiar a participação da população, a legislação americana prevê um conjunto de mecanismos de comunicação e informação³, tais como *"a publicação de uma nota de intenção de realizar o estudo de impacto ambiental, declaração de impacto não significativo, publicação de uma nota de recebimento no Registro Federal e elaboração de um documento público sintético que informa a decisão."* (Bursztyn, 1994: 94)

A agência governamental EPA (*Environmental Protection Agency*) tem a responsabilidade de identificar as pessoas e grupos interessados nos projetos, informando-os sobre as audiências e reuniões públicas, bem como facilitar o acesso aos documentos ambientais. A participação da população tem lugar em vários momentos: i) na etapa do *scoping*, quando o conteúdo do EIS é definido e na qual os pontos conflitantes são negociados entre os interessados; ii) na integração dos comentários da primeira versão do EIS; iii) no período de 30 dias após a entrega do EIS à EPA, no qual a

³ Em vários estados da federação americana a legislação também garante amplo acesso do público às informações e decisões ambientais sobre projetos, empreendimentos e atividades. No Estado da Flórida, por exemplo, a legislação garante à população o acesso "à elaboração de regras administrativas e de procedimento" no processo decisório ambiental, bem como faculta o acesso aos editais de audiências públicas e informações sobre quaisquer atividades de planejamento, re-zoneamento e alterações de uso do solo, venda de terras públicas, construção e ampliação de estradas, manejo do solo e da água, tratamento de esgotos e resíduos perigosos, etc. Os princípios que garantem legalmente a participação pública e o amplo acesso às informações oficiais estão contidos na Lei de Governo Aberto (Florida Government-in-the Sunshine Law) que exige reuniões abertas ao público para todas as entidades e órgãos públicos e a Lei dos Arquivos Públicos que abre os arquivos de agências públicas à inspeção pública. Ambas as leis sancionadas pela Assembléia Estadual em 1967, têm sido aprimoradas ao longo dos anos estendendo-se atualmente aos processos decisórios ambientais. No âmbito federal, o Ato de Liberdade de Informação de 1966 tornou disponível ao público todos os documentos federais, enquanto o Ato do Governo Aberto de 1976 tornou obrigatórias a realização de reuniões públicas para cerca de sessenta órgãos federais. (Klein, 1995)

população pode intervir e manifestar sua opinião; e iv) na *audiência pública* realizada antes da publicação da versão final do EIS.

Este processo ocorre inteiramente antes da tomada de decisão de realizar o empreendimento. A *audiência pública* não é obrigatória por lei, mas é incentivada sempre que os estudos apresentem pontos conflitantes e quando haja solicitação de algum departamento ministerial (Bursztyn, 1994: 95).

Os tribunais também desempenham um papel importante no controle do processo de avaliação ambiental, especialmente em relação ao emprego correto do procedimento de avaliação e suas modalidades de aplicação⁴. Os tribunais também são fundamentais no controle social que se faz de forma indireta, porém forte, por parte da população e de grupos interessados.

Em síntese, o NEPA, foi instituído como um mecanismo de regulação e resolução dos conflitos ambientais. Como fundamento da política ambiental americana, este instrumento legal procurou incorporar o componente ambiental ao processo decisório de formulação e implementação de políticas e demais ações governamentais. O NEPA foi concebido para estimular o envolvimento da cidadania nas questões ambientais e a aprovação de outros estatutos ambientais. Neste sentido, viabilizou a resolução de grande parte dos litígios ambientais que se tornaram característicos da arena ambiental nos EUA. Ao introduzir a variável ambiental desde o início no processo de tomada de decisão, o NEPA tinha como objetivo fundamental a limitação dos conflitos potenciais entre os agentes sociais evitando, assim, possíveis atrasos na realização dos projetos e empreendimentos. Na verdade, a lei americana tornou-se um poderoso instrumento para a viabilização dos projetos e empreendimentos, já que atenua os conflitos ao facilitar a participação de todos os agentes sociais públicos e privados interessados nas discussões e decisões sobre os processos que envolvem múltiplos interesses, como os projetos que interferem nas dinâmicas ambientais.

⁴ Segundo Bursztyn (1994), isto se deve a um processo exterior e anterior ao NEPA, cujo cerne é a preocupação política de controlar o poder discricionário das agências governamentais.

4. A EXPERIÊNCIA CANADENSE DA PROVÍNCIA DE QUÉBEC

O sistema de proteção ambiental foi instituído pelo governo da Província de Québec por meio da Lei sobre Qualidade do Meio Ambiente em 1972. A partir de então, uma série de medidas, instrumentos e mecanismos foram introduzidos visando preservar/melhorar a qualidade do meio ambiente e fomentar a participação da sociedade neste processo. Dentre essas medidas encontra-se a incorporação na legislação da avaliação de impacto ambiental (AIA) e a instituição do *Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement* (BAPE), em 1978 pela Assembleia Nacional do Québec (BAPE, 1995a). A partir das regulamentações das regras relativas às *audiências públicas* (*Règlements Refondus du Québec*), a avaliação de impacto ambiental tornou-se o principal instrumento de regulação dos grandes planos de intervenção e o principal instrumento de envolvimento da população no processo decisório.

A legislação ambiental do Québec exige a realização do procedimento de avaliação de impacto ambiental e a obtenção de um certificado de autorização para a realização de empreendimentos que produzam potencialmente impacto ambiental. Os projetos de menor impacto não precisam realizar todo o procedimento, mas necessitam de um “estudo de repercussões ambientais” e um processo de licenciamento mais simplificado. Estes procedimentos são coordenados pela Direção de Avaliação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e da Fauna, que orienta o empreendedor na elaboração dos estudos, verifica se estes foram elaborados adequadamente e encaminha um relatório com suas análises para os órgãos responsáveis pela tomada de decisão (Bursztyn, 1994: 137).

Os projetos sujeitos aos procedimentos de avaliação ambiental e autorização específica são prioritariamente os seguintes: projetos lineares (estradas, oleodutos, gasodutos e linhas de transmissão), obras hidráulicas (dragagem, derivação de rios e lagos, portos e barragens), obras pontuais (aeroportos, centrais elétricas, produção animal, parques industriais etc.) e alguns programas de gestão de recursos da fauna e eliminação e tratamento de resíduos. O procedimento consiste em tornar público esses projetos durante um período para consulta e informação pública, em seguida, de acordo com a decisão do ministro, procede-se a uma *enquête*⁵ e uma *mediação*

ou uma *enquête* e uma *audiência pública*, cujas conclusões são apresentadas ao ministro e, posteriormente, ao Conselho de Ministros para que seja tomada uma decisão final.

O empreendedor comunica ao Ministério do Meio Ambiente e da Fauna a intenção de realizar um projeto. Em seguida, o ministro formula uma diretriz a partir das informações iniciais fornecidas pelo empreendedor, contendo a natureza, o porte e o conteúdos dos estudos de impacto ambiental (EIA) que este deve realizar. O objetivo deste estudo é traçar um retrato preciso do projeto seus impactos e o meios propostos pelo empreendedor para minimizá-los e/ou mitigá-los. O EIA é o principal instrumento de planejamento, informação e auxílio para a tomada de decisão, por isso deve conter informações claras e precisas que forneçam uma visão geral do projeto e suas consequências para o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Se o estudo de impacto for aceito, o ministro determina ao BAPE que dê continuidade ao processo.

O EIA é elaborado pelo empreendedor com ou sem consultores por ele contratados. Durante a sua elaboração, no entanto, o empreendedor deve manter estreito contato com o ministério a fim de que os elementos da diretriz sejam seguidos. O empreendedor pode enviar à Direção de Avaliação do Ministério do Meio Ambiente uma versão preliminar do EIA para uma análise inicial, mas isso é facultativo. Um dossiê contendo a versão definitiva do EIA deve ser encaminhado a seguir, juntamente com uma versão resumida e não técnica, além do pedido de autorização para a realização do empreendimento.

O BAPE é um órgão quase judiciário, diretamente subordinado ao ministro do Meio Ambiente e da Fauna, cujos membros são nomeados pelo governo. Este órgão tem como principais objetivos propiciar a informação à população e organizar e coordenar as *audiências públicas*, *enquêtes* e *mediações* (BAPE, 1995a). A informação ao público sobre os estudos de impacto e

⁵ A *enquête* é um tipo de investigação conduzida por comissários nomeados pelo governo. A gestão de uma parte dos negócios públicos, a administração da justiça, matérias importantes relativas à saúde e ao bem estar públicos podem ser objetos de uma *enquête*, que tem por finalidade tornar transparente os processos de gestão (do meio ambiente, da administração pública, etc.) para o bom governo da coisa pública. As *audiências públicas* sempre são acompanhadas de uma *enquête*, embora esta possa também ser realizada independentemente daquela.

sobre as ações do BAPE é feita através dos meios de comunicação, especialmente através de notas de aviso publicadas nos jornais. O BAPE possui também centros de documentação em seus escritórios e nas universidades de Laval (Québec) e de Québec (Montréal) que permitem a consulta da população aos documentos e estudos de impacto ambiental, bem como abre centros temporários de consulta nas localidades afetadas (ou potencialmente) pelos projetos. O BAPE é responsável pela convocação do empreendedor, do requerente, e de outras pessoas cujo testemunho seja considerado necessário à audiência. Caso o *Bureau* julgue importante conhecer o ponto de vista de algum ministério sobre alguma questão, uma convocação é endereçada ao subministro do ministério correspondente.

Ao empreendedor cabe publicar uma nota sobre os projetos nos jornais da região onde o projeto será implementado. No período de consulta e informação à população o BAPE organiza uma reunião de informação na região onde o projeto deve ser realizado, a fim de explicar à população sobre os procedimentos de avaliação de impacto ambiental, sobre o seu papel no processo, bem como sobre o projeto em estudo. Os comentários das pessoas interessadas são registrados num documento próprio nos centros de consulta e, ao final do prazo para os comentários, eles são enviados ao ministro do Meio Ambiente.

No período de 45 dias diferentes grupos interessados (associações, comunidades, a municipalidade etc.) ou indivíduos podem solicitar uma *audiência pública* ao ministro, expondo por escrito as razões da solicitação e o seu interesse na região afetada pelo projeto. "*A audiência pública, que implica grandes prazos e custos, geralmente só é realizada para projetos importantes que são questionados pela população; em média, este procedimento ocorre para 35% dos projetos submetidos ao processo de avaliação.*" (Bursztyn, 1994: 143). Se o ministro julgar pertinente o pedido, o BAPE recebe um mandato para comandar a *enquête* e a *audiência pública*, que se realiza a partir da formação de uma comissão, cujo presidente é designado pelo presidente do BAPE. Os comissários também possuem poderes quase judiciais⁶ que lhes permite i) exigir o depósito de quaisquer documentos que tenham relação com o projeto em causa, tornando-os imediatamente acessíveis ao público; ii) interrogar testemunhas; e iii) proceder investigações usando todos os meios legais que julgarem necessários para descobrir a

verdade (BAPE, 1995b). Apesar disso, mais do que condutores da *enquête*, os comissários ajudam os cidadãos a compreender aspectos técnicos dos projetos em estudo, prestando assessoria aos interessados. Antes da *audiência pública* os comissários podem fazer um encontro preparatório com o(s) requerente(s), a fim de delimitar o objeto principal da audiência (conteúdo) e explicar seus procedimentos (forma). A *audiência pública* deve se realizar em local acessível à população, e é isso que determina o seu caráter público.

A *audiência pública* tem duas fases que podem estender-se por vários dias, consecutivos ou não. Contudo, há um tempo mínimo de 21 dias entre a primeira e a segunda fase. Na primeira fase ocorre todo o processo de informação à população e à comissão sobre o projeto e seus impactos, a segunda fase visa recolher as opiniões do público sobre o projeto.

Na primeira fase, o requerente da *audiência pública* é chamado a explicar os motivos da requisição e o empreendedor esclarece o seu projeto e as repercussões previstas sobre o meio ambiente. Em seguida, alguns convidados pela comissão podem responder aos questionamentos dos comissários e da população, a fim de que as informações sobre o projeto sejam o mais completas e compreensíveis possível (BAPE, 1995c). Não há debate durante estas reuniões, somente a retificação de aspectos que não tenham sido devidamente esclarecidos. Esta fase pode durar de 4 a 5 sessões de 4 horas cada uma.

A segunda fase compreende a audiência dos relatórios (o BAPE sintetiza as informações da fase anterior) e tem início 21 dias após a primeira fase. Durante este tempo, as pessoas se preparam para fazer suas exposições, recorrendo aos estudos de impactos e demais documentos do projeto, bem como às transcrições das fitas das sessões da primeira fase, que se encontram disponíveis nos centros de consulta. Nesta segunda fase, qualquer pessoa pode apresentar um relatório ou notificação (*memoire*) contendo informações relevantes, observações e/ou sugestões sobre o projeto, expondo suas opiniões sobre os estudos, o projeto ou qualquer outro documento do dossiê. Caso não queira expô-lo oralmente, basta comunicar ao secretário da *audiência pública* e

⁶ No que diz respeito aos procedimentos relativos ao exame de depoimento de testemunhas, os comissários possuem os mesmos poderes de um juiz da Corte Superior. Esses poderes são regulamentados pela Lei sobre as Comissões de Enquête (Lois Refondues du Québec).

as diversas instâncias governamentais, como governos centrais, governos estaduais, municipalidades, entidades públicas e empresas estatais, mas também outros agentes sociais, como empresários, organizações não governamentais e cidadãos interessados na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável.

Os governos dos países periféricos, que tinham como ideal de sociedade os países centrais eram, naquele momento, incapazes de qualquer reflexão crítica sobre o modelo de desenvolvimento capitalista, que ademais os condenava à condição dependente e subdesenvolvida. Assim, em sua grande maioria, assumiram uma postura que se poderia chamar de desenvolvimentista, relegando as questões ambientais a um plano secundário¹. Por esta razão, a Conferência teve repercussão restrita entre os países do Terceiro Mundo. Apesar disso, pode-se dizer que o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), adotado por vários países, foi um dos desdobramentos da Conferência de Estocolmo.

Em meados da década de 1980, a assunção da questão ambiental por parte do Banco Mundial (BIRD), em virtude das repercussões dos impactos sócio-ambientais dos grandes projetos e empreendimentos, reforçou o licenciamento como um instrumento eficaz de gestão do meio ambiente. Além disso, como agente financiador, o BIRD podia pressionar os países que recebiam seus financiamentos a adotarem tal procedimento.

Ao longo dos anos 1970 e 1980 vários países empenharam-se em constituir uma política ambiental consistente que invocasse para o Estado a responsabilidade pela qualidade ambiental.

3. A EXPERIÊNCIA AMERICANA

Os Estados Unidos foram o primeiro país a adotar uma sistemática institucionalizada de avaliação de impacto ambiental, através da promulgação do *National Environmental Policy Act of 1969* (NEPA) em 1970. O NEPA foi concebido como um estatuto político que, apesar de impor relativamente poucas exigências substantivas², seria capaz de gerar efeitos de longo

alcance por meio da criação procedimentos. A base deste estatuto é o envolvimento de todas as agências governamentais e instituições do Estado para a incorporação de diretrizes de proteção ao meio ambiente em todas as grandes ações federais, legislação e processos de intervenção no meio ambiente. Ao exigir das agências federais a reunião de informações acerca das consequências ambientais de ações propostas, considerando os impactos ambientais dessas ações, tais agências seriam capazes de tomar decisões ambientais mais consistentes, fomentando boas ações públicas através de decisões fundamentadas.

O mais importante ordenamento do NEPA é o que exige que as agências federais incluam em uma declaração detalhada (*Environmental Impact Statement – EIS* ou Relatório de Impacto Ambiental - RIMA) para todas as propostas de legislação e outras ações federais que possam afetar significativamente o meio ambiente. Segundo Bursztyn (1994), os documentos resultantes desta declaração têm se mostrado bastante eficazes, especialmente no que tange à participação da população na tomada de decisão pelos órgãos públicos, através das *audiências públicas*.

O EIS deve descrever a ação proposta, discutir o impacto ambiental da ação e analisar alternativas para esta ação, fornecendo às agências governamentais e ao público informações importantes para uma tomada de decisão bem fundamentada. A exigência do EIS tem sido chamada de ordenamento “forçador da ação” (*action-forcing*) do NEPA, porque ele “obriga” as agências a considerar as consequências ambientais de suas ações.

Aplicando-se basicamente às ações governamentais, os ordenamentos do NEPA logo alcançaram as atividades da iniciativa privada dependentes de autorizações e/ou financiamentos do governo. Na verdade, a Declaração da Política Nacional do Meio Ambiente (*Declaration of National Environmental Policy*) apresentada pela lei, já induzia o envolvimento de todos os setores sociais, políticos e econômicos da sociedade americana, ao firmar um compromisso inter-temporal entre as gerações de americanos no empenho pela preservação da qualidade ambiental, conforme mostra o trecho a seguir:

¹ A posição defendida pelo governo brasileiro na Conferência, bem como por outros governos de países periféricos evidenciou esta problemática, visto que deixou claro que se a poluição era o preço a pagar pela industrialização e pelo desenvolvimento, o Brasil estava pronto a pagá-lo de bom grado.

² Estatutos ambientais mais conhecidos, tais como Clean Air Act, Clean Water Act e Resource Conservation and Recovery Act, impõem muito mais exigências e controles sobre os empreendedores e agentes sociais de um modo geral (Bursztyn, 1994).

"O Congresso (...) declara que é política contínua do governo federal, em cooperação com os governos estaduais e locais, e outras organizações públicas e privadas afins, usar de todas as medidas e meios possíveis, incluindo assistência técnica e financeira, de maneira calculada para fomentar e promover o bem estar geral, criar e manter condições sob as quais o homem e a natureza possam existir em harmonia produtiva, e preencher as necessidades sociais, econômicas e outras das gerações presentes e futuras de americanos." (NEPA, 1997)

A fim de subsidiar a participação da população, a legislação americana prevê um conjunto de mecanismos de comunicação e informação³, tais como *"a publicação de uma nota de intenção de realizar o estudo de impacto ambiental, declaração de impacto não significativo, publicação de uma nota de recebimento no Registro Federal e elaboração de um documento público sintético que informa a decisão."* (Bursztyn, 1994: 94)

A agência governamental EPA (*Environmental Protection Agency*) tem a responsabilidade de identificar as pessoas e grupos interessados nos projetos, informando-os sobre as audiências e reuniões públicas, bem como facilitar o acesso aos documentos ambientais. A participação da população tem lugar em vários momentos: i) na etapa do *scoping*, quando o conteúdo do EIS é definido e na qual os pontos conflitantes são negociados entre os interessados; ii) na integração dos comentários da primeira versão do EIS; iii) no período de 30 dias após a entrega do EIS à EPA, no qual a

população pode intervir e manifestar sua opinião; e iv) na *audiência pública* realizada antes da publicação da versão final do EIS.

Este processo ocorre inteiramente antes da tomada de decisão de realizar o empreendimento. A *audiência pública* não é obrigatória por lei, mas é incentivada sempre que os estudos apresentem pontos conflitantes e quando haja solicitação de algum departamento ministerial (Bursztyn, 1994: 95).

Os tribunais também desempenham um papel importante no controle do processo de avaliação ambiental, especialmente em relação ao emprego correto do procedimento de avaliação e suas modalidades de aplicação⁴. Os tribunais também são fundamentais no controle social que se faz de forma indireta, porém forte, por parte da população e de grupos interessados.

Em síntese, o NEPA, foi instituído como um mecanismo de regulação e resolução dos conflitos ambientais. Como fundamento da política ambiental americana, este instrumento legal procurou incorporar o componente ambiental ao processo decisório de formulação e implementação de políticas e demais ações governamentais. O NEPA foi concebido para estimular o envolvimento da cidadania nas questões ambientais e a aprovação de outros estatutos ambientais. Neste sentido, viabilizou a resolução de grande parte dos litígios ambientais que se tornaram característicos da arena ambiental nos EUA. Ao introduzir a variável ambiental desde o início no processo de tomada de decisão, o NEPA tinha como objetivo fundamental a limitação dos conflitos potenciais entre os agentes sociais evitando, assim, possíveis atrasos na realização dos projetos e empreendimentos. Na verdade, a lei americana tornou-se um poderoso instrumento para a viabilização dos projetos e empreendimentos, já que atenua os conflitos ao facilitar a participação de todos os agentes sociais públicos e privados interessados nas discussões e decisões sobre os processos que envolvem múltiplos interesses, como os projetos que interferem nas dinâmicas ambientais.

³ Em vários estados da federação americana a legislação também garante amplo acesso do público às informações e decisões ambientais sobre projetos, empreendimentos e atividades. No Estado da Flórida, por exemplo, a legislação garante à população o acesso "à elaboração de regras administrativas e de procedimento" no processo decisório ambiental, bem como faculta o acesso aos editais de audiências públicas e informações sobre quaisquer atividades de planejamento, re-zoneamento e alterações de uso do solo, venda de terras públicas, construção e ampliação de estradas, manejo do solo e da água, tratamento de esgotos e resíduos perigosos, etc. Os princípios que garantem legalmente a participação pública e o amplo acesso às informações oficiais estão contidos na Lei de Governo Aberto (Florida Government-in-the Sunshine Law) que exige reuniões abertas ao público para todas as entidades e órgãos públicos e a Lei dos Arquivos Públicos que abre os arquivos de agências públicas à inspeção pública. Ambas as leis sancionadas pela Assembléia Estadual em 1967, têm sido aprimoradas ao longo dos anos estendendo-se atualmente aos processos decisórios ambientais. No âmbito federal, o Ato de Liberdade de Informação de 1966 tornou disponível ao público todos os documentos federais, enquanto o Ato do Governo Aberto de 1976 tornou obrigatórias a realização de reuniões públicas para cerca de sessenta órgãos federais. (Klein, 1995)

⁴ Segundo Bursztyn (1994), isto se deve a um processo exterior e anterior ao NEPA, cujo cerne é a preocupação política de controlar o poder discricionário das agências governamentais.

O aperfeiçoamento da estrutura institucional se deu com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 1989 como órgão executor da política ambiental no âmbito federal e, posteriormente, com a criação de uma pasta ministerial exclusivamente para tratar do meio ambiente - o Ministério do Meio Ambiente, em 1992.

Em 1997, esta pasta ministerial passou a desempenhar um importante papel na implementação e gestão da política nacional de águas, através do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos⁹ e dos consórcios de bacias hidrográficas. Desta forma, a administração federal do meio ambiente alcançou uma complexa arquitetura institucional, composta pelo Ministério do Meio Ambiente como órgão superior, pelos órgãos colegiados que constituem órgãos consultivos e deliberativos específicos; pelos órgãos específicos singulares, dos quais fazem parte cinco secretarias da administração direta e um instituto de pesquisas; pelas entidades vinculadas - uma autarquia responsável pela execução da política nacional de meio ambiente e uma empresa pública; e uma agência governamental. Esta estrutura está vinculada a dois importantes sistemas de gestão do meio ambiente: o Sistema Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A Figura 1.1 mostra o ordenamento institucional ambiental do Brasil.

5.1. As audiências públicas como mecanismos de participação da sociedade na gestão ambiental

Existem dois tipos de *audiências públicas* no Brasil: as audiências legislativas e as audiências administrativas. As primeiras são convocadas pelas Câmaras Legislativas nos diversos níveis governamentais (municipal, estadual, federal e distrital), sendo regidas por normas próprias dessas câmaras e servem como mecanismos de consulta pública sobre matérias legislativas como projetos de leis, especialmente os de grande repercussão social. As

audiências públicas administrativas, por sua vez, são convocadas por diferentes órgãos públicos do poder executivo e podem ser de dois tipos: as *audiências públicas* institucionalizadas, que fazem parte dos instrumentos oficiais de gestão e ocorrem em processos administrativos específicos, sendo regidas por normas que vinculam sua realização ao andamento do processo; e *audiências públicas* não institucionalizadas, que são convocadas pelos órgãos da administração como mecanismo de consulta pública para discutir determinados temas como tarifas e instruções normativas, mas são totalmente facultativas. Neste artigo abordaremos apenas as *audiências públicas* institucionalizadas no processo de licenciamento ambiental¹⁰.

As *audiências públicas* surgiram na política ambiental brasileira como uma evolução no processo de constituição de instrumentos para a gestão ambiental. O CONAMA através da Resolução 001/86, instituiu as *audiências públicas* como uma das etapas do licenciamento ambiental, a fim de servir como veículo para esclarecimento do público acerca do projeto em causa, seus impactos ambientais e discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Na primeira abordagem as *audiências públicas* foram concebidas como mecanismos de informação/esclarecimento que poderiam ser *opcionalmente* adotados pelos órgãos licenciadores ambientais, se estes julgassem necessário ou conveniente. Posteriormente, através da Resolução CONAMA 009/87, as *audiências públicas* tornaram-se parte integrante do licenciamento ambiental¹¹ e tiveram seu papel reformulado. As *audiências públicas* tornaram-se oficialmente mecanismos institucionais e formais de participação e passaram a ter a atribuição legal de discutir o conteúdo dos RIMAs e dirimir dúvidas a seu respeito, constituindo-se como fontes para o recolhimento de

¹⁰ O licenciamento ambiental é um processo administrativo que compreende a emissão de três tipos de licença por parte dos órgãos licenciadores: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A sociedade só é oficialmente chamada a participar do processo de licenciamento prévio ambiental (Resolução CONAMA 006/87, modificada pela Resolução CONAMA 237/97).

¹¹ Alguns estados, como São Paulo, possuem também as "audiências prévias", que são um tipo especial de Audiências Públicas convocadas antes da elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental. A realização dessas audiências tem como objetivo estabelecer parâmetros acordados entre os segmentos sociais interessados no empreendimento em questão para a realização dos estudos ambientais, reduzindo, desta forma, o potencial de conflitos.

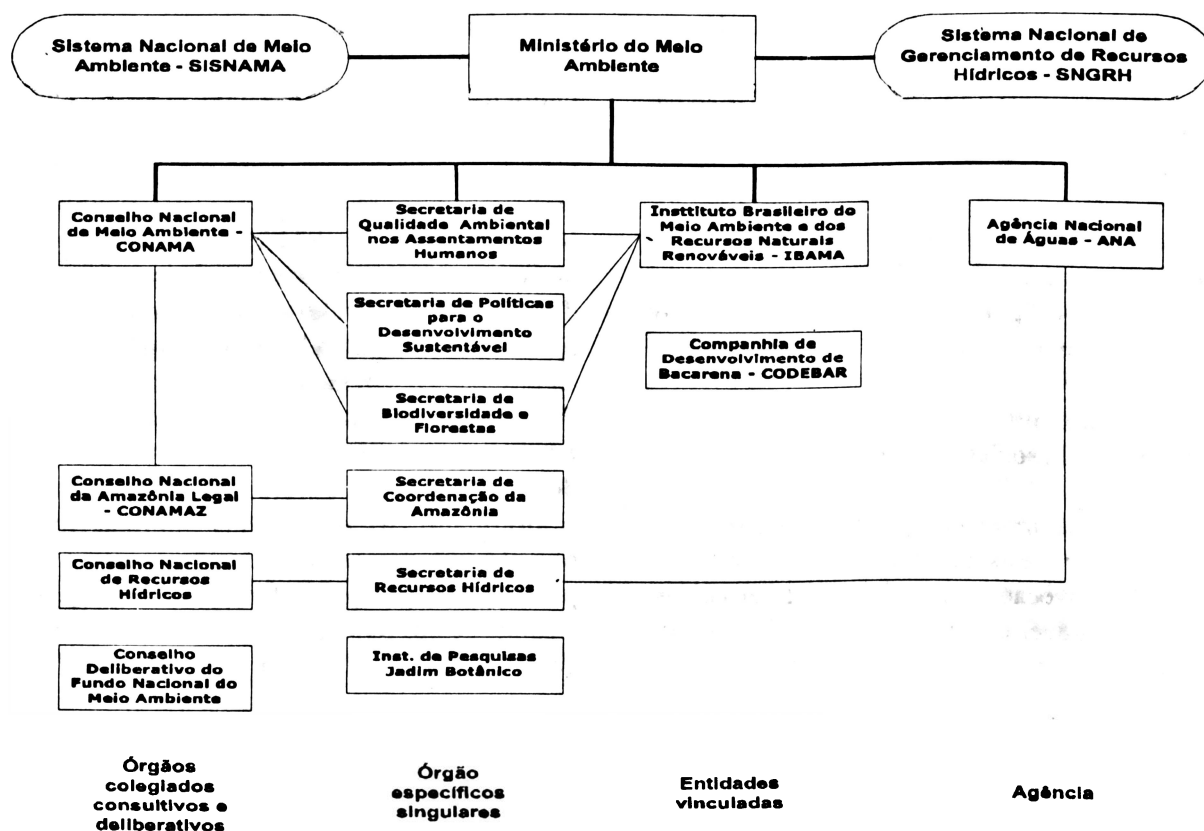
⁸ Alguns governos subnacionais já possuíam sistemas, ainda que precários, de licenciamento ambiental, é o caso dos estados de São Paulo (Lei estadual nº 997, de 31.05.1976), Rio de Janeiro (Decreto estadual nº 1.633, de 21.12.1977) e Minas Gerais (Lei estadual nº 7.772, de 08.09.1980). (Mello, 1992).

⁹ A Lei nº 9.433, de 08.01.1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

críticas e sugestões a fim de subsidiar o parecer final emitido pelo órgão responsável pelo licenciamento ambiental do projeto em questão. A legislação, contudo, prevê seu uso somente nos casos de empreendimentos que tenham como exigência a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo RIMA; a discussão dos demais documentos técnicos exigidos para o licenciamento ambiental não implica a realização de *audiências públicas*¹². Assim, embora não tenham perdido totalmente o caráter facultativo, visto que não são exigidas em todos os procedimentos administrativos de licenciamento, as *audiências públicas* deixaram de

ser uma opção exclusiva dos órgãos licenciadores para se transformar em uma opção tanto *institucional* como também da *sociedade civil organizada* e/ou dos *cidadãos* de alguma forma interessados na obra ou empreendimento. A partir de então, a solicitação de audiências poderia ser feita pelos órgãos licenciadores, por outros órgãos da administração, pelo Ministério Público, por empresas, por ONGs, por instituições representativas da sociedade a até por petição assinada por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Desta maneira, as *audiências públicas* tornaram-se potencialmente um instrumento público de controle social da gestão ambiental.

Figura 1 - ORDENAMENTO INSTITUCIONAL AMBIENTAL DO BRASIL (2001)



OBS: Elaboração própria
Fontes: Leis: 6.938/81; 9.433/97; e 9.984/00; Medidas Provisórias: 813/95 e 1795/99

¹² Alguns estados como São Paulo e Minas Gerais prevêem a realização de audiências públicas em processos que não exigem EIA/RIMAs, se o órgão ambiental julgar necessário.

Do ponto de vista da legislação ambiental brasileira, as *audiências públicas* são o principal momento de concretização do discurso participativo da sociedade nas questões ambientais: a participação da sociedade se esgota neste mecanismo. A sociedade aparece na legislação como “meio ambiente impactado” (Vainer, 1993) e como participante das *audiências públicas*. Tal centralidade gera uma série de expectativas nos agentes sociais e institucionais envolvidos.

Na perspectiva legal/institucional, as *audiências públicas* atendem principalmente a três objetivos:

- *informação* à sociedade sobre os aspectos mais importantes do projeto em questão;
- recolhimento de *críticas e sugestões* sobre o projeto para subsidiar a *tomada de decisão* sobre o licenciamento; e
- *efetiva participação* da sociedade no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos.

Os órgãos licenciadores ambientais dos estados da federação – e o IBAMA, nos casos determinados pela lei – são responsáveis pela preparação e coordenação das *audiências públicas*. Após receber o EIA/RIMA do empreendedor, o órgão ambiental deve fixar em edital público um prazo não inferior a 45 dias para que os interessados solicitem formalmente a audiência. Esta, contudo, só ocorre após a análise prévia do EIA/RIMA e demais documentos técnicos pelo órgão licenciador ambiental. A divulgação das *audiências públicas* é feita através de diários oficiais e/ou diários de grande circulação na área de influência do empreendimento ou de realização das audiências. Cada órgão licenciador, no entanto, pode estabelecer os meios de divulgação adequados a cada caso.

A realização da *audiência pública*, uma vez solicitada tem efeito vinculante e condiciona a concessão da licença ambiental, ou seja, sua não realização invalida qualquer licença porventura concedida. As opiniões recolhidas e os documentos apresentados por escrito no transcurso das *audiências públicas* devem ser considerados pelos órgãos ambientais como insumos para a tomada de decisão.

A capacidade potencial de influenciar o parecer final de concessão da licença faz com que as *audiências públicas* no Brasil tornem-se “arenas” de uma disputa política

entre múltiplos agentes sociais, portadores de diferentes concepções e representações sobre o mundo material e sobre a apropriação do território. Sendo o espaço de confronto dessas diferentes concepções e, ao mesmo tempo, o espaço para a tentativa de resolver institucionalmente os conflitos, as *audiências públicas* fazem parte de um “campo político” onde se desenvolve uma complexa articulação de discursos que acionam diferentes lógicas de concepção e apropriação do território e de seus recursos, através dos quais se explicitam diferentes interesses econômicos, políticos, ambientais, sociais e culturais.

No estudo sobre a realização de *audiências públicas* no licenciamento ambiental das Usinas Hidrelétricas de Tijuco Alto e Irapé, na região Sudeste do Brasil (Lemos, 1999a), constatou-se que há uma disputa entre os agentes sociais pelas condições de realização das audiências, que sugere que o domínio sobre o espaço físico na realização das *audiências públicas* pode interferir nos resultados do processo administrativo.

A despeito de sua institucionalização apontar para uma tentativa de buscar consensos que viabilizem a realização dos empreendimentos e atividades que atuam sobre o meio ambiente e recursos naturais, as *audiências públicas* ocorrem num ambiente conflituoso, no qual são confrontados agentes sociais e institucionais com diferentes interesses e capacidades para influenciar as instâncias decisórias.

Do ponto de vista dos empreendedores, a participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental é vista como uma oportunidade de legitimar o empreendimento frente à opinião pública. A participação da sociedade reforça a credibilidade do processo de licenciamento ambiental, bem como do empreendimento e da própria empresa. Assim, todos os recursos são empregados pelos empreendedores para transformar a participação da sociedade num meio de viabilizar o empreendimento, tal como foi originalmente concebido. Uma vez que as *audiências públicas* tenham sido solicitadas, os empreendedores procuram criar condições para que elas assumam seu “papel legitimador”, desenvolvendo uma série de estratégias e mecanismos para controlar as condições de participação da sociedade.

Do ponto de vista das populações locais, que muitas vezes lutam pela sobrevivência do seu modo de vida, as *audiências públicas* representam um momento

importante, pois oferecem uma oportunidade para o aperfeiçoamento de formas de organização e da mobilização da população para discutir e propor soluções para problemas locais relacionados à ocupação do espaço, à preservação do meio ambiente e à apropriação dos recursos naturais. Apesar de não ter caráter deliberativo, as audiências podem influenciar a tomada de decisão dos técnicos que analisam o processo de licenciamento no que se refere ao estabelecimento dos “condicionantes”¹³ para a obtenção, por parte do empreendedor, das licenças subsequentes. Além disso, as *audiências públicas* podem gerar compromissos entre o empreendedor e a sociedade com o aval do Estado, representado pelos órgãos licenciadores. Medidas como a garantia de reassentamento das famílias deslocadas dentro de condições aceitáveis ou favoráveis aos deslocados, ampliação de medidas mitigadoras ambientais e sociais, compensações financeiras a municipalidades e comunidades, benefícios comunitários como construção de escolas ou programas de educação ambiental podem ser facilmente acordados antes, durante e depois das audiências em função do efeito de publicidade do processo. A publicização de posicionamentos por parte do empreendedor, do poder público e dos agentes sociais, permite o estabelecimento de patamares futuros para as negociações.

Assim, os grupos sociais interessados no empreendimento disputam entre si pela legitimidade sobre o evento e sobre seu processo de realização. Como o embate se dá num momento definido - a *audiência pública* consiste num confronto entre agentes sociais com diferentes interesses com dia, hora e local marcados - o domínio do espaço torna-se um elemento real de controle, sendo um objeto específico de disputa. Dependendo de como, onde e quando as *audiências públicas* se realizam, são configuradas relações de força diferenciadas entre os setores sociais interessados que podem influenciar os rumos do projeto e dos conflitos em torno do empreendimento. Neste sentido, as *audiências públicas* conformam espaços de lutas específicas pelo domínio das condições simbólicas e materiais de realização da

participação oficial e da legitimação desta participação no processo de licenciamento ambiental (Lemos, 1999a).

Por outro lado, o resultado das audiências dependerá diretamente de como, no desenvolvimento do processo, cada agente social ou institucional age, de acordo com os significados e expectativas que atribui às *audiências públicas*. Em outras palavras, o resultado das *audiências públicas* está relacionado à capacidade de cada agente de: a) formular um discurso afirmativo, coerente e persuasivo sobre sua visão do empreendimento; b) fazer alianças e coesionar forças políticas; c) utilizar instrumentos de pressão; d) enfrentar os adversários em condições equivalentes; e e) influenciar os tomadores de decisão oficiais. São as condições objetivas da própria luta no conflito em torno do empreendimento que vão favorecer o controle e a submissão dos agentes sociais ou o surgimento e a expressão de novas subjetividades no processo de realização de *audiências públicas*.

6. CONCLUSÕES

A partir dos anos 1970 as preocupações com o esgotamento de fontes não renováveis de energia e outros recursos naturais, assim como a degradação da qualidade ambiental decorrente da disposição problemática de dejetos, foram incorporadas de forma cada vez mais abrangente no debate público e na legislação, principalmente nos países desenvolvidos. Sob a influência dessa nova preocupação mundial, vários países se prepararam para atuar mais diretamente na regulação do espaço ambiental através da constituição de políticas, normas e legislações específicas, além da criação de instrumentos de gestão e controle ambientais. Houve uma generalização do uso de procedimentos de avaliação de impacto ambiental (AIA) como instrumentos de gestão ambiental, bem como da institucionalização de mecanismos de participação da sociedade na discussão dos projetos e empreendimentos com significativo impacto ambiental.

No âmbito do estabelecimento dos instrumentos legais e normativos como elementos de gestão ambiental, o emprego dos mecanismos participativos nos EUA, mostra uma amplitude muito maior do que o inscrito na lei ambiental brasileira. Na política americana, a participação dos interessados (empresas, entidades da sociedade civil, grupos sociais e população em geral) nos diferentes momentos do procedimento de avaliação

¹³O “condicionantes” são medidas que o órgão ambiental impõe como condição para que o empreendedor possa prosseguir com o empreendimento e obter as licenças subsequentes. O não cumprimento dos condicionantes pode gerar multas ao empreendedor e até a cassação da licença recebida. Dentre estas medidas, pode-se citar a realização de estudos complementares, a realização de projetos sociais, a criação de uma área de proteção ambiental, a realização de determinados investimentos, ações reparadoras ao meio ambiente, indenizações etc.

ambiental está assegurado a partir de uma fase bastante precoce do processo, facilitando a rápida tomada de decisão, a negociação entre os agentes sociais e a atenuação dos conflitos (objetivo primordial da política naquele país). Além disso o procedimento envolve além dos empreendimentos públicos e privados, projetos, programas, leis e políticas públicas que possam afetar ao meio ambiente.

No caso da província de Québec, é a própria natureza dos instrumentos formais de informação e participação da população que ganham destaque, a medida que encontram-se bastante avançados e consolidados nos três mecanismos básicos que se mesclam no processo de tratamento público dos problemas ambientais: a *enquête*, a *audiência pública* e a *mediação*. Apesar do avanço desses instrumentos, contudo, o caso canadense apresenta uma participação tardia em relação à tomada de decisão sobre a realização do empreendimento em si, visto que a população só pode se manifestar quando o empreendimento já é um fato consumado, não podendo participar da decisão sobre a conveniência da sua realização ou não. Neste aspecto, o processo assemelha-se ao caso brasileiro.

Conforme foi apontado anteriormente, a *audiência pública* é o único momento em que formalmente é garantida a participação da sociedade no processo de avaliação ambiental. As audiências ocorrem somente quando o EIA/RIMA já passou por um amplo processo de análise por parte do órgão licenciador ambiental, o que significa que já foram discutidas as alternativas de construção e localização do empreendimento, já foi definida tecnicamente sua área de influência etc. Do ponto de vista da legislação ambiental, a *audiência pública* é o momento de apresentação pública do empreendimento àqueles que serão atingidos, os quais só então conhecerão oficialmente aquele que os está afetando e transformando completamente as suas vidas. É claro que a "notícia" sobre o empreendimento e a própria convocação da audiência faz com que alguns dos possíveis interessados tenham um contato prévio, mas do ponto de vista do processo administrativo o contato face-a-face entre a sociedade e o empreendedor ocorre somente na *audiência pública*. Este processo tardio, bem como a insatisfação da sociedade e de alguns órgãos e instituições (públicas e privadas) com os resultados das *audiências públicas*, com as respostas aos questionamentos propostos e com as explicações sobre os empreendimentos, tem levado a

uma constante reivindicação de realização de audiências em outros momentos do processo da avaliação ambiental dos projetos e empreendimentos, bem como tem motivado recursos aos tribunais através de *inquérito civil* e *ação civil pública*, tendo o Ministério Público como seu principal protagonista.

Assim, pode-se concluir que a existência de instrumentos legais e institucionais de participação potencialmente avançados não é suficiente para criar o ambiente favorável a efetiva participação da sociedade nos processos de gestão ambiental. Para isso, é necessário também que as condições de participação de todos os interessados tenham sido estabelecidas e sejam resguardadas, especialmente num quadro em que há uma distribuição diferenciada e desigual de poder entre os agentes sociais envolvidos.

7. BIBLIOGRAFIA

- Acsehrad H., 1996. Política Ambiental e Discurso Democrático - o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente, Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS, 22-26 de outubro/1996, Caxambu/MG - GT Ecologia e Sociedade.
- BAPE Bureau d'Audiences Publiques sur L'Environnement, 1995a. Pour Agir, il Faut Savoir. Montréal: BAPE.
- BAPE, 1995b. Extraits de la Loi sur les Commissions d'Enquête (L.R.Q., c. C-37). Montréal: BAPE.
- BAPE, 1995c. Règles de Procédure Relatives au Déroulement des Audiences Publiques (R.R.Q., c. Q-2, r.19). Montréal: BAPE.
- BAPE, 1995d. Règles de Procédure Relatives au Déroulement des Médiations en Environnement. Montréal: BAPE.
- Bursztyn M. A., 1994. Gestão Ambiental: instrumentos e práticas. Brasília: IBAMA.
- Cunill-Grau N., 1995. La Rearticulación de las Relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. In: Rivista del Clad - Reforma y Democracia, n. 4, julio, 25-58.
- Klein J., 1995. O papel da cidadania na formulação de políticas ambientais. In: Conflitos Jurídicos, Econômicos e Ambientais - Estratégias para o Desenvolvimento de Políticas Ambientais e de Uso do Solo: um estudo de caso da Flórida (EUA) e Paraná (Brasil), coord. P. R.

- Souza, J. Mills, Editora Universidade Estadual de Maringá, 1, 101-119.
- Mello M. P. de., 1992. A Política Brasileira Para o Meio Ambiente: investigação preliminar para a reconstituição de uma trajetória. In: Revista Archétypon, Rio de Janeiro, Ano 1, n.º 1, 79-92.
- NEPA - National Environmental Policy Act of 1969, 1997. Washington, D.C.
- Bourdieu P., 1989. O Poder Simbólico, Lisboa: Difel.
- Fabiani J. L., 1989. La Nature, l'Action Publique et la Régulation Social. In: Du Rural à l'Environnement, eds N. Mahieu, M. Jollivet, Paris: L'Harmattan, 195-208.
- Gismondi M. y M Richardson., 1994. Discourse and Power in Environmental Politics: Public Hearings on a Bleached Kraft Pulp Mill in Alberta, Canadá. In: Is Capitalism Sustainable?: political economy and the politics of ecology, ed. M. O' Connor, New York - London: The Guilford Press, 233-252.
- Lemos C. F. de, 2001. Conflito social e audiências públicas: a construção do espaço de participação política no licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos. In: Anais do IX ENCONTRO NACIONAL ANPUR "Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço", Rio de Janeiro, 28 de Maio a 1º de Junho 2001, volume II, 1094-1112.
- Lemos C. F. de, 1999a. Audiências públicas, Participação Social e Conflitos Ambientais nos Empreendimentos Hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Lemos C. F. de, 1999b. Audiências públicas, luta social e participação democrática. In: Cadernos IPPUR, Ano XIII, nº1, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Jan-Jul, 163-184.
- Vainer C. B., 1993. População, meio ambiente e conflito social na construção de hidrelétricas. In: População, Meio Ambiente e Desenvolvimento: verdades e contradições, org. G. Martini, Campinas: Ed. Unicamp, 183-207.