

**Fundação Instituto de Administração
FIA**

Juliana Moreno Pina

**A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO LICENCIAMENTO COM AVALIAÇÃO DE
IMPACTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE TRANSPORTE.**

**São Paulo
2014**

Juliana Moreno Pina

**A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO LICENCIAMENTO COM AVALIAÇÃO DE
IMPACTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE TRANSPORTE.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Fundação Instituto Administração – FIA como
requisito para obtenção do certificado de
conclusão do curso de Pós-Graduação Lato
Sensu – Gestão Socioambiental para
Sustentabilidade

Orientador: Prof^ª . Fernanda Gabriela Borger

São Paulo

2014

RESUMO

A busca pela sustentabilidade é o primeiro objetivo listado na Política Nacional do Meio Ambiente. Dentre os instrumentos que auxiliarão alcançar este objetivo estão o Licenciamento Ambiental e a Avaliação de Impacto Ambiental, os quais se aplicam para os empreendimentos causadores de impactos ambientais, como é o caso dos empreendimentos de transportes. Uma das etapas previstas no licenciamento ambiental com AIA é a participação pública. Considerada como uma forma de inclusão dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão, é esperado que os resultados da participação sejam mais que uma mera formalidade. Com base nos empreendimentos licenciados na Divisão de Empreendimentos de Transporte, do órgão ambiental de São Paulo, o presente trabalho buscou avaliar a existência de casos onde houve contribuições benéficas ao licenciamento de empreendimentos de transporte, oriundos da participação pública. Para tanto foi empregado um questionário a 17 analistas ambientais da CETESB e feita análise de um caso específico. Os depoimentos obtidos permitem concluir que existem contribuições positivas oriundas da participação pública, as quais resultaram em alterações no projeto, resolução de conflitos, entre outros.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	2
2.2 Participação Pública na Avaliação de Impacto Ambiental	5
2.3 Previsão legal da Participação Pública na AIA.....	9
2.4 Audiência Pública.....	11
2.5 Empreendimentos de Transporte e a Avaliação de Impacto Ambiental.....	13
3. METODOLOGIA.....	15
4. RESULTADOS E ANÁLISE	17
4.1 Avaliação da Participação Pública na AIA.....	17
4.2 Estudo de caso: “Prolongamento da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira”.....	21
4.3 Considerações sobre a participação pública	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29
ANEXO.....	31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo
EAS	Estudo Ambiental Simplificado
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IAIA	International Association for Impact Assessment
NEPA	National Environmental Policy Act
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RAP	Relatório Ambiental Preliminar
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

A participação pública no licenciamento ambiental com Avaliação de Impacto Ambiental pode ser justificada tanto por motivos éticos, de forma a valer princípios como equidade e justiça, quanto por razões puramente funcionais, como atendimento a uma obrigação legal.

A noção de que o envolvimento e aceitação da população são importantes para viabilizar a implantação e operação de empreendimentos de transportes vem sendo incorporada na agenda de muitos empreendedores público e privado.

Todavia, além da teoria e do discurso, haveria exemplos concretos demonstrando que as manifestações feitas em Audiência Pública, ou em outras formas de participação pública, contribuem para mudanças positivas nos projetos? Ou serviriam as Audiências Públicas apenas para atender uma obrigação legal ou formalidade administrativa?

Face ao exposto, o presente trabalho buscou realizar uma avaliação, com base no depoimento de analistas ambientais e em um estudo de caso, da participação pública no licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental de empreendimentos de transportes, conduzidos pelo órgão ambiental do Estado de São Paulo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Avaliação de Impacto Ambiental e o Licenciamento Ambiental

A concepção da Avaliação de Impacto Ambiental ocorreu na década de 1960, no âmbito do movimento de tomada de consciência do problema ambiental.

Este instrumento de planejamento ambiental foi inicialmente instituído nos Estados Unidos, por meio da *National Environmental Policy Act* (NEPA), a lei americana de política nacional do meio ambiente (DIAS, 2011). Aprovada pelo Congresso americano em 1969, a NEPA entrou em vigor em 1º de janeiro de 1970 e acabou se transformando em modelo para legislações ambientais em diversos países (SANCHÉZ, 2006).

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) apresente inúmeras definições. Usualmente, ela costuma ser apresentada como um instrumento de política ambiental preventivo, pois pretende identificar, quantificar e minimizar as consequências negativas de determinada atividade ou empreendimento sobre o meio ambiente e maximizar seus benefícios (DIAS, 2011).

No caso do Brasil, as primeiras avaliações de impacto ocorreram na década de 70, por exigência de organismos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, para a concessão de financiamento de projetos de infraestrutura, tais como: as usinas hidrelétricas de Sobradinho, na Bahia, e Tucuruí, no Pará; e o terminal porto-ferroviário de Ponta Madeira, no Maranhão (GLASSON & SALVADOR, 2000; DIAS, 2011).

Não há dúvida de que a atuação dos agentes financeiros multilaterais e de outras organizações internacionais tiveram um papel central na adoção da AIA no Brasil, todavia, não deve ser ignorada a existência de pressões internas no país nessa época, oriundas de diversos setores do movimento ambientalista

e de determinados grupos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens. Pode-se dizer, portanto, que foi uma conjunção de fatores internos e externos (ou endógenos e exógenos) que propiciou um avanço das políticas ambientais no Brasil, e acabou levando o Congresso Nacional a aprovar, em 31 de agosto de 1981, a Lei Federal nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (SANCHÉZ, 2006).

Considerada a lei-mãe de proteção ambiental, a Lei Federal nº 6.938/81 é composta por três eixos estruturantes que visam: (i) A sistematização dos objetivos, princípios e diretrizes da proteção ambiental no país; (ii) A criação e estruturação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), bem como seus órgãos e competências respectivas e; (iii) A criação dos instrumentos da PNMA, dentre os quais consta a Avaliação de Impacto Ambiental (inciso III, artigo 9º) (OLIVEIRA, 2014).

Apesar de a AIA ter sido incorporada à legislação brasileira em 1981, por meio da PNMA, foi somente a partir de sua regulamentação em 1986 através de uma Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 01/86, que o instrumento realmente passou a ser aplicado, de forma vinculada ao licenciamento ambiental. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a AIA tornou-se uma exigência constitucional explícita em seu artigo 225º:

Art. 225 – 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.

Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV – exigir, na forma de lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

A partir desse momento, diversas constituições estaduais e leis orgânicas municipais também adotaram o princípio da AIA e do licenciamento ambiental.

O Licenciamento Ambiental também consiste em um instrumento de gestão da PNMA (inciso IV, artigo 9º, da Lei Federal 6.938/81). Por meio dele, 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. No Brasil, o Licenciamento Ambiental é de responsabilidade dos órgãos que compõem o SISNAMA, embora a condução da maioria dos processos de licenciamento ocorra no âmbito estadual.

Verifica-se, dessa maneira, que no Brasil, o processo de AIA é vinculado ao processo de licenciamento ambiental de atividades poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, por meio da análise de estudos ambientais.

Estudos ambientais são todos e quaisquer estudos apresentados como subsídios para a análise da licença ambiental requerida, tais como: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA); o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), o Estudo Ambiental Simplificado (EAS), entre outros.

A diferença entre o EIA, estudo ambiental mais conhecido, e os demais estudos ambientais reside no fato de que o EIA destina-se aos empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente causadores de significativo impacto ambiental. Ou seja, aqueles capazes de promover expressiva degradação ou poluição ambientais, os quais necessitariam de diagnósticos mais aprofundados.

2.2 Participação Pública na Avaliação de Impacto Ambiental

A participação do público é um componente fundamental e mais marcante do processo de AIA (HARTLEY & WOOD, 2005). Tal importância decorre das questões que estão em jogo quando se trata de projetos que possam causar impactos ambientais.

De acordo com Sánchez (2006), se as decisões quanto à exequibilidade técnica e à viabilidade econômica de projetos são unicamente da esfera privada, o mesmo não ocorre com as decisões acerca da viabilidade ambiental, que são necessariamente públicas. Isso decorre de razões muito simples: os empreendimentos que têm o potencial de causar impactos ambientais significativos usualmente afetam, degradam ou consomem recursos ambientais que pertencem à coletividade e que dizem respeito ao bem-estar de todos. Portanto, sua apropriação não pode ser decidida no âmbito privado, sendo essencial a participação pública no processo de AIA.

Mas o que vem a ser participação pública? A *International Association for Impact Assessment* (IAIA) define a participação pública como o envolvimento de indivíduos e grupos que são afetados positivamente ou negativamente, ou que têm interesse em um projeto, programa, plano ou política, os quais estão sujeitos ao processo de tomada de decisão (*decision-making*) (apud GLUCKER et al, 2013).

Conforme definição de 1995 do Banco Mundial (apud LUYET et al., 2012), a participação pública é um processo por meio do qual os *stakeholders*, partes interessadas, influenciam e dividem o controle e a decisão sobre iniciativas de desenvolvimento e os recursos que os afetam.

Segundo Arnstein (1969), que é frequentemente citado na literatura especializada, a participação pública é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos excluídos, constantemente desconsiderados dos processos

econômicos e políticos, serem deliberadamente incluídos no futuro. Esta visão implica que a participação pública é uma forma de “empoderar” indivíduos anteriormente marginalizados.

Arnstein (1969) analisa ainda que a participação pública pode ocorrer com diferentes níveis de envolvimento da sociedade, os quais são apresentados resumidamente na figura abaixo:

Poder decisório da organização

Informação	Persuasão	Consulta	Colaboração	Parceria ou Co-decisão	Controle
A decisão é tomada e o público comunicado a respeito.	A decisão é tomada e há uma tentativa de convencimento do público.	A questão é apresentada, opiniões são coletadas e a decisão é tomada. As contribuições do público podem ser consideradas ou não.	A questão é apresentada, opiniões são coletadas e a decisão é tomada considerando as contribuições do público.	Os limites são previamente definidos; as informações são compartilhadas e a decisão é conjunta.	A decisão é tomada pelo público, que assume a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação.

Figura 01. Graus de participação pública no processo decisório, segundo Arnstein (1969), adaptado por Sánchez (2006) e Luyet et al (2012).

Tema muito estudado nas disciplinas de planejamento e de ciências sociais, é possível encontrar na literatura diferentes justificativas para a participação pública. Glucker e colaboradores (2013), após extensiva revisão, destacam nove objetivos para o envolvimento do público no processo de AIA:

i) Influenciar as decisões - de um ponto de vista democrático, o indivíduo que será afetado por uma decisão tem o direito de ser informado, ser consultado e expressar sua opinião sobre ela podendo, inclusive, influenciar a tomada de decisão. Uma vez que as decisões relacionadas aos temas

ambientais afetam a todos, não seria democrático ou ético não oferecer ao público a oportunidade de participar da AIA.

ii) Aumentar a capacidade democrática – a participação no processo de AIA permitiria aos participantes desenvolverem suas habilidades como cidadãos (tais como: a capacidade de articulação de interesses, de comunicação e de cooperação) e, ao mesmo tempo, fornecer uma oportunidade de exercerem sua cidadania.

iii) Possibilitar a aprendizagem social – a participação pública na AIA deve permitir a deliberação entre os participantes com diferentes pontos de vista. Uma abordagem deliberativa é caracterizada pela abertura a diferentes visões e argumentações, na qual se presume de que o resultado deve ser e será uma decisão consensual, que incorpora ganhos para todos os envolvidos. Dessa forma, a aprendizagem social é a deliberação entre os envolvidos com o objetivo de descobrir pontos em comum entre posições anteriormente consideradas antagônicas ou incompatíveis e, criar novos entendimentos compartilhados e valores comuns.

iv) Empoderar e emancipar indivíduos e grupos marginalizados – baseia-se no pressuposto de que o poder na sociedade é desigualmente distribuído, o que significa que certos grupos sociais são, de fato, excluídos de qualquer participação significativa na tomada de decisão. O objetivo da participação pública na AIA, portanto, é alcançar uma distribuição mais equitativa do poder (político), por meio de modificações das estruturas de decisão existentes. Todavia, a questão que permanece é como isto pode ser realizado na prática, uma vez que os grupos menos favorecidos na sociedade são os menos propensos a participarem do processo de AIA, tanto porque lhes faltam recursos para fazê-lo, quanto por acharem o processo intimidante ou desvinculado de sua realidade.

v) Aproveitar as informações e conhecimentos específicos da região/área – o público pode fornecer aos tomadores de decisão informações relevantes do ponto de vista ambiental e social ou mesmo conhecimento do local a ser afetado, aumentando a qualidade da decisão a ser tomada.

vi) Considerar o conhecimento baseado nos valores e na experiência – via de regra, os estudos que embasam a AIA trazem apenas informações referentes aos conhecimentos científico e técnico, a participação pública pode complementar essas informações ao possibilitar que a população exponha o conhecimento baseado em suas aspirações, percepções e valores. Há inúmeros motivos pelos quais as pessoas valorizam determinado componente ou elemento ambiental, inclusive razões de ordem estética ou sentimental que são perfeitamente válidos quando se discute os impactos de um empreendimento.

vii) Avaliar a consistência das informações constantes nos estudos ambientais – o envolvimento do público na AIA aumenta a qualidade da decisão final ao avaliar a consistência das informações obtidas nos estudos, tendo em vista que os estudos apresentados pelo empreendedor podem ignorar ou minimizar um risco ou impacto negativo, ou mesmo exagerar potenciais benefícios do projeto.

viii) Proporcionar legitimidade – a participação pública na AIA pode legitimar o processo de tomada de decisão. Quando a tomada de decisão não consegue envolver apropriadamente o público, corre-se o risco do processo ser percebido como ilegítimo. Tal condição pode levar a protestos contra a decisão tomada e, portanto, atrasar ou dificultar a implementação do projeto. Através da participação, as pessoas podem desenvolver um senso de “propriedade” sobre o processo e seus resultados e, portanto, considerá-lo mais legítimo. Contudo, não basta apenas fornecer aos participantes a oportunidade de expressar suas ideias e valores, é preciso que suas contribuições sejam consideradas pelos

tomadores de decisão, ou seja, os participantes devem ter a possibilidade de influenciar a decisão. A transparência processual também é um ponto chave para aumentar a legitimidade, ou seja, deve ficar claro em que extensão as contribuições dos participantes influenciaram as decisões e baseado em quais considerações e critérios os tomadores de decisão fizeram suas escolhas.

ix) Resolução de conflitos – devido à complexidade das questões envolvidas na avaliação ambiental, é inevitável que ocorram conflitos de interesse e de opiniões. No entanto, o processo de resolução dos conflitos pode ser produtivo, antes que destrutivo, e relacionamentos cooperativos e interesses mútuos podem ser descobertos. Nesse sentido, a participação pública na AIA pode fornecer mecanismos para identificar e solucionar conflitos antes que a decisão final seja tomada. A proposta não é necessariamente evitar o conflito, mas fornecer ao público oportunidades, na forma de mecanismos de participação adequados, de debater diferentes interesses e objetivos. A resolução pró-ativa do conflito, através da participação pública, é também de interesse do empreendedor, dado que ela ajudaria a prevenir uma oposição ou litígio e, mais uma vez, facilitaria a implementação do projeto.

2.3 Previsão legal da Participação Pública na AIA

Novamente, cabe citar a *National Environmental Policy Act* (NEPA) como um dos primeiros documentos a incorporar o conceito de participação pública na AIA. Posteriormente a promulgação da NEPA, diversas conferências internacionais ratificaram a importância do papel da participação pública no processo de tomada de decisão (GLUCKER et al, 2013).

Um exemplo é a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que teve como um de seus produtos a Declaração do Rio, a qual estabelece em seu Princípio 10

que: *“A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, dos cidadãos interessados...”* (UN, 1992).

Outro marco internacional foi a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, Convenção de Aarhus.

Firmada em 1998 pelos países integrantes da União Européia, no âmbito das Nações Unidas, a Convenção de Aarhus é um documento específico sobre a participação pública. Ela está assentada sobre três bases: (i) o acesso à informação; (ii) a participação no processo decisório e; (iii) o acesso à Justiça. A Convenção é tida como um novo tipo de acordo ambiental, pois associa direitos ambientais e direitos humanos, além de tratar de democracia, transparência e responsabilidade governamental.

Ainda que a aplicação da Convenção de Aarhus se restrinja formalmente aos países signatários, seus princípios são de alcance universal, servindo como instrumento referencial para análise das questões relativas à participação pública nos processos decisórios (SANCHÉZ, 2006).

No Brasil, a participação pública nos processos de AIA foi instituída em 1986 pela Resolução CONAMA nº 01 que estabeleceu que o órgão competente, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de Audiência Pública para informação e discussão do projeto ou empreendimento e seus impactos ambientais (artigo 11º, parágrafo 2º).

No Estado de São Paulo, por força da Deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) nº 01/2011, para todo o projeto que necessite de avaliação por meio de um EIA, ou seja, projeto capaz de promover significativa degradação do meio ambiente, deverá ser realizada pelo menos uma Audiência Pública.

Os empreendimentos ou atividades, para os quais não são esperados impactos significativos, licenciados por meio da análise de outros estudos ambientais (RAP ou EAS), não são obrigados a serem discutidos em Audiência Pública. Contudo, a Deliberação CONSEMA nº 01/2011 estabelece a necessidade de realização de Audiência Pública nesses casos se houver solicitação formal por parte de: i) Órgão da administração direta, indireta e fundacional da União, dos estados e dos municípios; ii) Organizações não governamentais legalmente constituídas para a tutela de interesses difusos relacionados à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; iii) Ministério Público; iv) 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, devidamente identificados; v) Partidos políticos, deputados estaduais, deputados federais e senadores eleitos por São Paulo e; vi) Organizações sindicais legalmente constituídas; E o órgão licenciador responsável entender como procedente (artigo 4º).

É possível também que a Audiência Pública ocorra no processo de licenciamento ambiental após solicitação do CONSEMA ou do próprio órgão licenciador (artigo 3º, Deliberação CONSEMA 01/2011).

Outras formas de participação pública previstas na legislação do Estado são: manifestação por escrito, em até 15, 30 ou 45 dias da entrada do EAS, RAP ou EIA, respectivamente, (Decisão de Diretoria CETESB153/14/I) e realização de reunião técnica informativa no órgão licenciador (Resolução SMA 11/98).

2.4 Audiência Pública

De acordo com a classificação de Arnstein (1969), a Audiência Pública, prevista na Resolução CONAMA 01/86, pode ser enquadrada no nível de “Consulta”, uma vez que ela visa transmitir informações aos cidadãos e permitir

a expressão de seus pontos de vista, com a expectativa de que isso influencie a decisão a ser tomada pela autoridade competente.

Usualmente, em uma Audiência Pública, há uma exposição sobre o projeto e seus impactos, seguida de perguntas do público, esclarecimentos do proponente, consultores e agentes governamentais, e debates ou questionamentos. Os debates e questionamentos ocorridos em Audiência Pública podem agregar informações à mitigação ou compensação dos impactos adversos, assim como possibilitar que compromissos sejam publicamente assumidos pelo empreendedor.

Nada se vota nem se decide em Audiência Pública, uma vez que a decisão cabe ao órgão licenciador. Dessa maneira, existe a possibilidade de o órgão ambiental tomar uma decisão contrária à da maioria, porém, também é possível que a participação maciça e intensa da população em uma Audiência Pública venha a inviabilizar politicamente uma decisão contrária a seus interesses (SANCHÉZ, 2006).

Todavia, embora sejam valiosos instrumentos para a democratização do processo decisório e para o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental, Ferrer (1998, apud SANCHÉZ, 2006) lista algumas limitações e deficiências das Audiências Públicas, tais como:

- A maior parte do público dispõe de pouquíssimas informações sobre o projeto e seus impactos;
- Parte do público não tem condições de decodificar e compreender a informação de caráter técnico e científico colocada à sua disposição;
- A participação de minorias, de grupos em desvantagens ou mesmo a inclusão de todos os grupos interessados ainda é deficiente;
- Têm uma dinâmica que favorece um clima de confronto;

- Representam um jogo de soma nula, pois, devido à confrontação, raramente se consegue convergir para algum ponto comum;
- Dão margem a manipulação por aqueles que têm mais poder econômico ou maior capacidade de mobilização;
- Ocorrem muito tarde no processo de AIA, quando muitas decisões importantes sobre o projeto já foram tomadas;
- Possibilitam posicionamentos e “informações enganosas” sem que seus locutores possam ser responsabilizados ou que sejam prestados esclarecimentos efetivos;
- O tempo de réplica é pequeno, embora a duração das Audiências possa ser longa, estendendo-se além do limite de assimilação das pessoas.

2.5 Empreendimentos de Transporte e a Avaliação de Impacto Ambiental

Empreendimentos de transporte compõem a infraestrutura de um país. Formado pelos modais rodoviário, ferroviário, hidroviário, marítimo e aeroviário, eles permitem a mobilidade e acessibilidade, viabilizam o deslocamento de pessoas, matérias e produtos, viabilizam a realização de atividades econômicas e promovem o desenvolvimento.

A implantação e operação de empreendimentos de transporte, todavia, acarretam diversos impactos ambientais negativos, tais como: modificação do relevo; intensificação de processos erosivos e assoreamento de corpos d'água; supressão de vegetação; perda de habitat e de biodiversidade; afugentamento e atropelamento da fauna; constituição de barreiras ecológicas; desapropriação e relocação de pessoas; especulação imobiliária; alteração das formas de uso do solo; deslocamento de atividades econômicas; emissão de ruídos; aumento no tráfego das vias interconectadas; e adensamento da ocupação nas margens e área de influência.

Considerando os impactos acima citados, compreende-se que os empreendimentos de transporte sejam licenciados por meio da AIA, tanto por meio da análise de um EIA, quanto por meio da análise de outros estudos ambientais (RAP ou EAS)¹; situações em que a participação pública atua como um componente importante na tomada de decisão.

Dado o cenário e o contexto, o objetivo do presente trabalho é avaliar se a participação pública, seja por meio das Audiências Públicas ou de outra forma de participação, vem contribuindo com a Avaliação de Impacto Ambiental e, por conseguinte, com o licenciamento e com a implementação de empreendimentos de transporte no Estado de São Paulo.

¹Ressalta-se que para alguns empreendimentos de transporte, há previsão legal para o licenciamento por meio de EIA, tal como: a implantação de estradas de rodagem com duas vias ou mais; ferrovias, portos; aeroportos (Artigo 2º da Resolução Conama 01/86).

3. METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho, inicialmente, foi realizado levantamento bibliográfico para elaboração do referencial teórico. A partir desse referencial, e com base na vivência da autora, foi elaborado questionário, posteriormente, encaminhado a analistas ambientais, que atuam ou já atuaram no licenciamento ambiental de empreendimentos de transportes, no órgão ambiental do Estado de São Paulo, CETESB.

A elaboração do questionário, envio e coleta das respostas foi realizada com auxílio do site [surveymonkey](http://www.surveymonkey.com) (www.surveymonkey.com), por meio do envio de link ao e-mail dos participantes (<https://pt.surveymonkey.com/s/L56BL29>). As perguntas que compuseram as entrevistas encontram-se transcritas na sessão de Anexo do presente trabalho

O questionário foi composto por perguntas quantitativas e qualitativas, totalizando nove questões. As três primeiras perguntas visavam à caracterização dos analistas ambientais quanto a sua formação acadêmica, tempo de experiência e área(s) de atuação(s).

O principal objetivo das questões nºs 4 e 5 era possibilitar aos entrevistados refletirem e apresentarem seu entendimento sobre a participação pública e sua função no licenciamento ambiental com AIA. Para isso foram listadas justificativas colhidas no referencial bibliográfico e solicitado aos entrevistados que escolhessem aquelas que se aplicariam à participação pública.

A definição de “*público*” adotada, e explicitada no questionário, é baseada em publicação do Banco Mundial (1999), que, ao tratar do tema, estabelece como grupo de interessados: i) Aqueles que serão diretamente afetados pelo empreendimento; ii) Aqueles que serão indiretamente afetados

pelo empreendimento; iii) Aqueles que tenham um interesse no empreendimento; e iv) Aqueles que sintam que poderão ser afetados.

O objetivo das questões do 'ultimo bloco era fazer com que o entrevistado citassem casos em que a participação pública trouxe benefícios ao licenciamento ambiental com AIA.

Com base na resposta dos entrevistados é apresentada breve descrição e análise de um caso de licenciamento em que a participação pública foi vista como benéfica.

4. RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 Avaliação da Participação Pública na AIA

O questionário foi respondido por 17 analistas ambientais com formação em diferentes áreas do conhecimento, sendo que a maior parte possui de 2 a 5 anos de experiência no licenciamento ambiental (figuras 02 e 03).

Todos os 17 entrevistados atuam ou atuaram no licenciamento de empreendimentos de transportes (rodoviários e não-rodoviários), enquanto que quatro possuem experiência no licenciamento de outras tipologias de empreendimentos (mineração, loteamentos, linhas de transmissão, usinas hidrelétricas e empreendimentos indústrias e agroindustriais) (figura 04).

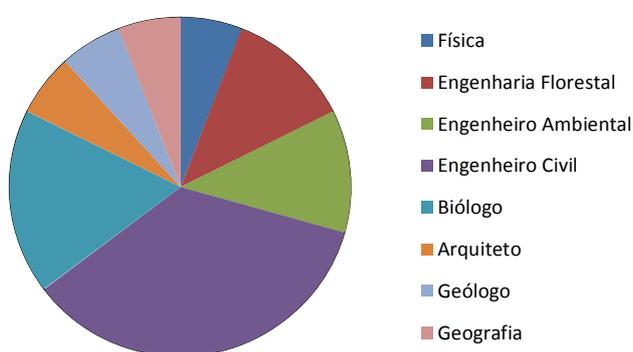


Figura 02. Formação dos entrevistados

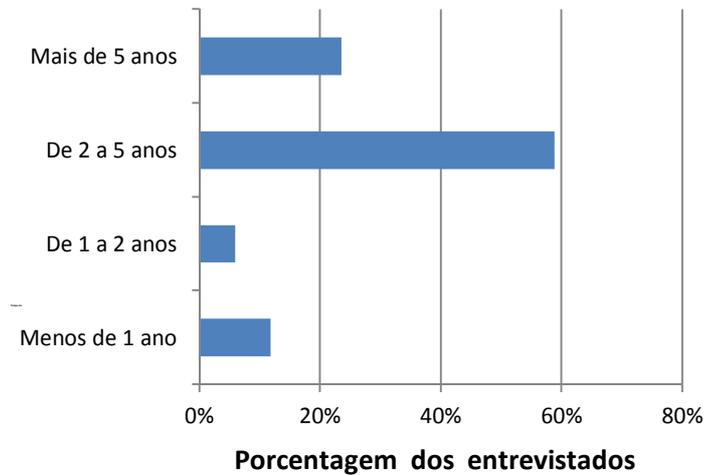


Figura 03. Tempo de experiência no licenciamento ambiental.

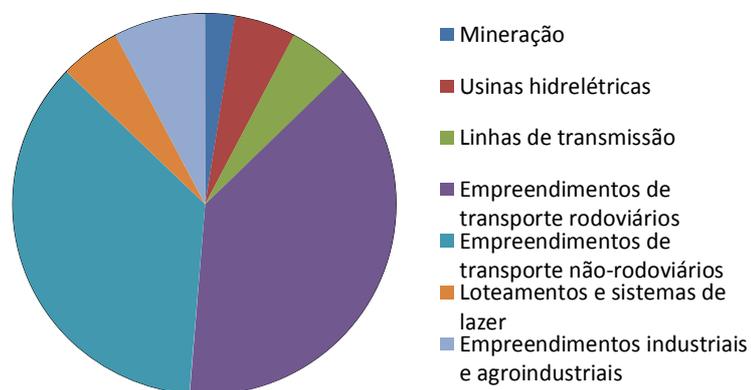


Figura 04. Tipologias de empreendimentos com as quais os entrevistados já trabalharam.

A maioria dos entrevistados considera que a participação pública no licenciamento ambiental com AIA visa possibilitar a manifestação dos que serão afetados pelo empreendimento e identificar e resolver possíveis conflitos (16 e 12 respostas, respectivamente).

Outras justificativas, citadas por metade dos entrevistados, são: atendimento a legislação; permitir a manifestação de minorias; obter conhecimento específico da região; avaliar a consistência das informações; proporcionar legitimidade ao processo; agregar informações baseadas em

aspirações, percepções e valores; e permitir aos participantes exercerem sua cidadania.

Alguns entrevistados completaram as respostas analisando que a participação pública deveria ocorrer em momento anterior ao início do licenciamento ambiental, visando solucionar eventuais conflitos com a comunidade ou contribuir na elaboração dos estudos ambientais.

Houve ainda manifestação no sentido de que o envolvimento do público deveria ser desvinculado do processo de licenciamento, ficando a cargo dos municípios realizarem consultas com seus munícipes em busca de consenso.

Não obstante a existência de críticas ao modelo atual, todos os entrevistados que já participaram de Audiências Públicas de empreendimentos de transportes, 13 analistas, consideraram que houve casos em que a participação do público trouxe contribuições relevantes para o licenciamento ambiental. Dentre as contribuições vivenciadas pelos analistas estão:

- alterações no projeto de forma a reduzir desapropriações ou se adequar às necessidades da comunidade;
- possibilitar a preservação de área com importância cultural e cênica para a população;
- identificação de impactos causados na região por outros empreendimentos;
- identificação de impactos sobre fauna ameaçada de extinção;
- identificação da necessidade de inclusão de ciclovias;
- esclarecimento à população sobre áreas de desapropriação;
- identificação de falhas ou omissões como não contemplar projeto de macrodrenagem do município ou não contemplar áreas inundáveis já existentes;

- alterações no traçado diminuindo significativamente os impactos negativos;
- esclarecimentos à população que será afetada sobre os principais pontos críticos do empreendimento;
- ajustes no projeto de forma a reduzir a supressão de vegetação;
- identificação de pontos críticos para medição de ruído e potencial instalação de barreiras acústicas;
- desencadeamento de mobilização por parte da população e das municipalidades suscitando na otimização do projeto;
- implantação ou aprimoramento de Programa de Comunicação Social.

No tocante às outras formas de participação pública, metade dos entrevistados respondeu que já vivenciou algum caso em que o envolvimento do público trouxe ganhos ao licenciamento e/ou à implementação do empreendimento. Dentre as outras formas de participação citadas pelos analistas estão:

- a realização de reuniões entre empreendedor e grupos menores, com interesses específicos, para resolução de conflitos e apresentação de medidas mitigadoras;
- reuniões públicas para transmissão de informações sobre o projeto em licenciamento, quando não é previsto a realização de Audiências Públicas;
- reuniões públicas antes do início do licenciamento;
- reunião entre empreendedor e o conselho gestor de Unidade de Conservação afetada;
- reunião pública com determinada comunidade diretamente afetada pelo empreendimento.

Os resultados positivos oriundos desse envolvimento se assemelham àqueles obtidos em Audiências Públicas e incluem:

- melhorias pontuais ao projeto com redução do impacto ambiental negativo sobre a população de um bairro afetado pelo empreendimento;
- articulação entre o gestor da Unidade de Conservação, comunidades e autoridades dos municípios locais em busca de soluções;
- maior tranquilidade para a população durante a implantação da obra;
- definição de um traçado que não prejudicasse a população e atendesse suas expectativas;
- redução das desapropriações;
- inclusão de exigência específica no licenciamento ambiental.

Verifica-se, dessa maneira, que existem casos no licenciamento ambiental com AIA no qual a participação pública foi positiva, possibilitando atingir um ou mais dos objetivos e funções descritos na literatura.

Um dos exemplos de contribuições obtidas em Audiências Públicas, citados pelos entrevistados, ocorreu no licenciamento do empreendimento “Prolongamento da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira – SP-083”. Uma breve descrição e análise desse empreendimento será apresentada a seguir.

4.2 Estudo de caso: “Prolongamento da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira”

O projeto da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira, SP-083, foi concebido em 1970, ele visava interligar importantes rodovias existentes na região de Campinas e desafogar o trânsito da cidade (figura 05). Desde então, sua implantação tem sido realizada de forma fracionada. Atualmente, a SP-083 interliga a Rodovia Dom Pedro I e a Rodovia Anhaguera.

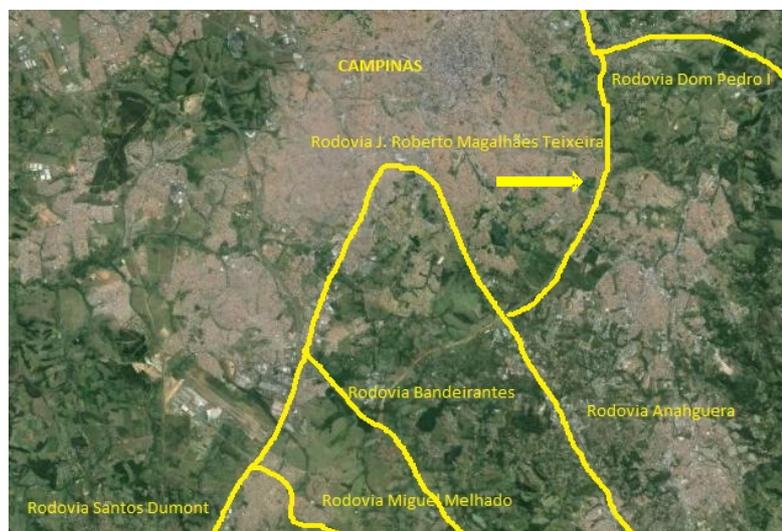


Figura 05. Traçado aproximado de algumas Rodovias existentes na região administrativa de Campinas. A seta amarela indica a localização da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira, SP-083. (imagem adaptada de GoogleEarth, 2014).

Em 2012, foi apresentado um EIA para o prolongamento da SP-083 com 9,6 quilômetros de extensão. O projeto pretendia estabelecer a ligação da Rodovia Anhaguera à Rodovia dos Bandeirantes e desta última à Rodovia Engenheiro Miguel Melhado Campos (figura 06).

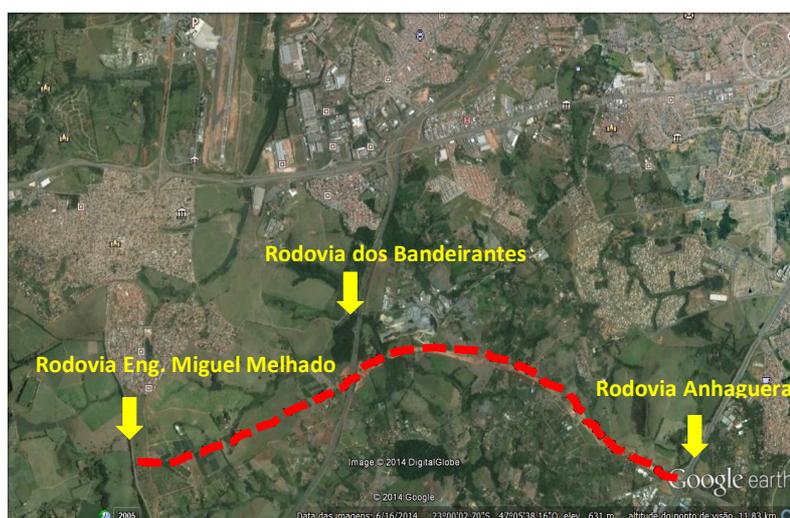


Figura 06. Em vermelho, traçado proposto para implantação do empreendimento “Prolongamento da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira, SP-083”. As setas amarelas indicam a localização das Rodovias Anhaguera, dos Bandeirantes e Eng. Miguel Melhado (imagem adaptada de GoogleEarth, 2014).

Uma vez que o empreendimento estava sendo analisado por meio de um EIA, foram realizadas Audiências Públicas nos municípios afetados, Valinhos e Campinas.

Durante a Audiência Pública no município de Campinas houve intensa participação da população residente nos bairros localizados à margem da Rodovia Eng. Miguel Melhado de Campos, próximo ao ponto onde terminaria o prolongamento (Cidade Singer, Campo Belo, Jardim Itaguassu, Jardim Santa Maria, Jardim São Domingos e Jardim São João) (figura 07).

Este trecho da Rodovia Eng. Miguel Melhado de Campos, compreendido entre a Rodovia Santos Dumont e o futuro término do prolongamento da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira, apresenta intensa ocupação urbana e, dessa forma, possui características de uma via urbana como lombadas, semáforos e travessias para pedestres. Todavia, ele apresenta tráfego de caminhões e demais veículos, típicos de uma rodovia, que buscam acesso à Rodovia Santos Dumont e ao Aeroporto de Viracopos.



Figura 07. Em vermelho, traçado aproximado do trecho da Rodovia Engenheiro Miguel Melhado de Campos que atravessa os bairros Cidade Singer, Campo Belo, Jardim Itaguassu, Jardim Santa Maria, Jardim São Domingos e Jardim São João. (imagem adaptada de GoogleEarth, 2014).

Conforme relato dos moradores, a operação neste trecho, que já vinha ocorrendo de forma precária, iria piorar após a implantação do prolongamento da SP-083, uma vez que o projeto permitiria acesso de veículos e caminhões, das Rodovias Bandeirantes, Anhaguera e Dom Pedro I. Este incremento de tráfego implicaria na piora da qualidade de vida dos moradores, como, por exemplo, aumentando a probabilidade de casos de atropelamento, os quais já eram elevados. Os depoimentos indicaram ainda que esta comunidade almejava que este trecho da Rodovia Eng. Miguel Melhado recebesse faixas de pedestres, canteiro central e iluminação, equipamentos característicos de uma avenida.

Cabe destacar que, embora este fosse um impacto importante decorrente da implantação do empreendimento (impacto indireto sobre população), ele não havia sido tratado no EIA.

Como consequência das manifestações em Audiência Pública, houve uma articulação entre o empreendedor, CETESB e órgãos estaduais, visando aprimorar o projeto e contemplar as questões levantadas pela comunidade.

Como resultado dessa articulação, o empreendedor solicitou a exclusão do licenciamento de parte do empreendimento compreendido pelas Rodovias Bandeirantes e Eng. Miguel Melhado, sendo licenciada apenas a parte entre as Rodovias Anhaguera e Bandeirantes, para a qual não havia objeções.

Em paralelo, foram iniciadas tratativas entre órgãos do poder público e privado objetivando viabilizar a realização de adequações na Rodovia Miguel Melhado no trecho que atravessa os bairros, considerado suas características de tráfego urbano. Outras tratativas, também em andamento, se referem à possibilidade de realizar o prolongamento da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira até a Rodovia Santos Dumont, visando evitar a situação vislumbrada pela população em Audiência Pública.

Embora as discussões sobre as soluções a serem adotadas ainda estejam em curso, é evidente que a participação pública na Audiência de Campinas foi muito importante para o licenciamento, uma vez que trouxe informações que não haviam sido tratadas no EIA e possibilitou a identificação e a resolução de conflitos, antes da tomada de decisão.

É possível, inclusive, que esta participação possa ter colaborado para o aprimoramento do planejamento das obras de infraestrutura de transporte na região (ampliação do Aeroporto de Viracopos e duplicação e prolongamento de outras rodovias, entre outros).

4.3 Considerações sobre a participação pública

Em um de seus documentos destinados aos países membros, a União Européia enfatiza que a efetiva participação pública na AIA permite ao público se expressar e aos tomadores-de-decisão considerar suas opiniões e preocupações, as quais podem ser relevantes para a decisão (Directiva 2003/35/EC). Este envolvimento permite aumentar a transparência e *accountability*² do processo de tomada de decisão, contribuindo para a sensibilização do público sobre as questões ambientais e para obtenção de apoio à decisão tomada (CE, 2003).

A relação dessa questão com a sustentabilidade é bem estreita, dado que o desenvolvimento sustentável demanda maior envolvimento público na tomada de decisão e maior *accountability* das decisões.

Uma crítica ao modelo vigente, todavia, reside no fato de que, na maioria das vezes, a participação do público ocorre somente após as fases de

² O termo *accountability* pode ser traduzido para o português como “prestar contas”. Todavia, deve ser entendido como uma obrigação ética de quem desempenha funções de importância na sociedade, envolvendo a prestação de esclarecimentos sobre as atividades realizadas e as decisões tomadas e a responsabilização por suas ações.

planejamento do empreendimento. Nesta fase, é possível que o empreendedor esteja, compreensivamente, hesitante em considerar novas alternativas ao empreendimento. Ou pior, enxergue o envolvimento do público tão somente como uma obrigação legal ou uma formalidade administrativa.

Uma possível solução para esta situação estaria no envolvimento do público nas etapas de planejamento do projeto, em momento anterior ao início do licenciamento ambiental, conforme proposto por alguns dos entrevistados. Esta proposta também é encontrada na literatura (SANCHÉZ, 2006; DOELLE & SINCLAIR, 2006).

Sánchez (2006), que denomina essa etapa como “*consulta pública*”, discute que ela poderia ser feita não somente por meio dos canais oficiais, vinculados ao processo de AIA e ao licenciamento ambiental, mas também por iniciativa voluntária de uma empresa, com o intuito de conhecer quais são as preocupações, demandas e objeções de uma determinada comunidade.

De fato, existem razões pragmáticas para que uma organização busque envolver o público em seu processo decisório, dado que este envolvimento permitiria evitar problemas e impedir confrontos, os quais podem, até mesmo, inviabilizar a aprovação do empreendimento (SANCHÉZ, 2006).

Além disso, tal atitude pode contribuir para estabelecer boas relações com os futuros vizinhos, no caso de um novo empreendimento, ou para melhorar as relações com os atuais vizinhos, contudo, sem que possa haver uma garantia de aceitação do empreendimento. A riqueza do processo estaria nos intercâmbios que se possam estabelecer e no entendimento mútuo que se possa construir (SANCHÉZ, 2006).

Por fim, é mais provável que o envolvimento do público em momento anterior seja capaz de produzir contribuições para a sustentabilidade, do que

uma avaliação que objetiva somente mitigar os efeitos negativos de um projeto já finalizado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental e a Avaliação de Impacto Ambiental são importantes instrumentos de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente. Por meio deles, a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Têm por princípio a conciliação do desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade, considerando os aspectos dos meios físico, biótico e socioeconômico.

Verifica-se, com base nas entrevistas, que a Audiência Pública efetivamente trouxe contribuições para os projetos de transportes licenciados na CETESB. As contribuições são diversas e abrangem muitos dos objetivos apontados na literatura para o envolvimento do público, tais como: indicação de questões não tratadas nos estudos ambientais; resolução de conflitos; desencadeamento de mobilização em busca de mudanças no projeto; redução de impactos ambientais negativos, entre outros.

Dessa forma, embora existam propostas para aprimoramento do modelo atual de participação pública, tal como a realização de consultas antes de finalizadas a etapa de planejamento do projeto e a etapa de elaboração dos estudos ambientais, ela constitui uma etapa importante no licenciamento ambiental de empreendimentos de transporte por meio da Avaliação de Impacto Ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN, S.R. **A Ladder of Citizen Participation.** 1969. Journal of the American Institute of Planners, 4: 216-224.

CE – COMISSÃO EUROPEIA. **Diretiva 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of May 2003 providing for Public Participation in respect of the drawing up of Certain Plans and Programmes relating to the Environment and amending with regard to Public Participation and Access to Justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.** Off J Eur Union 2003b;L156:17– 24.

DIAS, R. **Gestão Ambiental: Responsabilidade Social e Sustentabilidade.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

DOELLE, M.; SINCLAIR, A.J. **Time for a new approach to public participation in EIA: Promoting cooperation and consensus for sustainability.** 2006. Environmental Impact Assessment Review, 26: 185-205.

GLASSON, J.; SALVADOR, N.N.B. **EIA in Brazil: a procedures-practice gap. A comparative study with reference to the European Union, and especially the UK.** 2000. Environmental Impact Assessment Review, 20: 191-225.

GLUCKER, A.N.; DRIESSEN, P.P.J.; KOLHOFF, A.; RUNHAAR, H.A.C. **Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?** 2013. Environmental Impact Assessment Review, 43: 104-111.

HARTLEY, N.; WOOD, C. **Public participation in environmental impact assessment – implementing the Aarhus Convention.** 2005. Environmental Impact Assessment Review, 25: 319-340.

LUYET, V.; SCHLAEPFER, R.; PARLANGE, M.B.; BUTTLER, A. **A framework to implement stakeholder participation in environmental projects.** 2012. Journal of Environmental Management, 111: 213-219.

OLIVEIRA, A.L. **Alternativas Jurídicas, Institucionais e de Procedimentos para Implantação da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil.** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos. São Carlos, 2014. 285 p.

SÁNCHEZ, L.E. **Avaliação de Impactos Ambientais: Conceitos e Métodos.** São Paulo: Editora Oficina de Textos, 2006.

UN, UNITED NATIONS. **Rio Declaration on Environment and Development,** 1992. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163> Acesso: 21/07/2014.

WORLD BANK. **Public consultation in the EA process: A strategic approach.** Environmental assessment sourcebook update 26, p.1-14, 1999.

ANEXO

Questões do questionário “A Participação Pública no Licenciamento com Avaliação de Impacto de Empreendimentos de Transportes”.

- 1) Qual é a sua formação acadêmica?
- 2) Qual seu tempo de experiência no licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental- AIA. Considerar o tempo de experiência em órgãos ambientais ou empresas e consultorias:
 - () Menos de 1 ano
 - () De 1 a 2 anos
 - () De 2 a 5 anos
 - () Mais de 5 anos
- 3) No órgão ambiental, você participou do licenciamento com AIA dos seguintes empreendimentos:
 - () Mineração
 - () Usinas Hidrelétricas
 - () Linhas de Transmissão
 - () Empreendimentos de transporte rodoviários
 - () Empreendimentos de transporte não-rodoviários
 - () Loteamentos e sistemas de lazer
 - () Empreendimentos industriais e agroindustriais

Para este questionário, considera-se como público:

- (i) Aqueles que serão diretamente afetados pelo empreendimento;
- (ii) Aqueles que serão indiretamente afetados pelo empreendimento;
- (iii) Aqueles que tenham um interesse no empreendimento; ou
- (iv) Aqueles que sintam que poderão ser afetados.

- 4) Para você, quais seriam as justificativas para a inclusão da participação pública no licenciamento ambiental com AIA?
 - () Atender a legislação que determina a realização de Audiência Pública (tipo de participação pública).
 - () Possibilitar a manifestação dos afetados pelo empreendimento podendo, inclusive, influenciar a tomada de decisão.

- Permitir a manifestação de indivíduos ou grupos marginalizados ou com pouca expressão política.
- Obter informações e conhecimento específicos da região/área.
- Avaliar a consistência das informações constantes nos estudos ambientais.
- Agregar informações baseadas em aspirações, percepções e valores.
- Proporcionar legitimidade ao processo de tomada de decisão.
- Permitir aos participantes desenvolverem suas habilidades como cidadãos (articulação de interesses, cooperação e comunicação) e exercerem sua cidadania.
- Permitir a deliberação entre participantes com diferentes pontos de vista, visando a descoberta de pontos em comum ou a criação de novos entendimentos compartilhados.
- Possibilitar a identificação e a resolução de conflitos antes da tomada de decisão.
- Nenhuma das anteriores
- Outras: citar _____

5) Você considera que essas justificativas se aplicam às Audiências Públicas realizadas para os empreendimentos de transportes?

- Não
- Sim. Item(s) nº : _____

6) Você já vivenciou algum caso em que a Audiência Pública trouxe contribuições relevantes para o licenciamento ambiental de empreendimentos de transportes (por exemplo: esclarecimentos adicionais sobre a área afetada ou sobre os impactos; mobilização da população ou representantes do poder público; alteração no projeto de forma a reduzir impactos negativos; medidas mitigadoras ou compensatórias adicionais; solução de conflitos; etc)?

- Não, pois ainda não participei de Audiência Pública.
- Não, pois considero que até o momento não houve contribuição relevante oriundas de Audiências Públicas.
- Sim.

- 7) Caso tenha respondido sim na pergunta anterior, você poderia descrever o(s) caso(s) e a(s) contribuição(s)?

--

- 8) Você já vivenciou algum caso no licenciamento em que houve a participação pública de outra forma, além daquela prevista em Audiência Pública (por exemplo: consulta prévia para elaboração do projeto; reunião pública; etc)?

() Não

() Sim. Quando e de que forma? _____

- 9) Caso tenha respondido sim, você considera que essa participação trouxe ganhos ao processo de licenciamento ambiental e/ou ao processo de implementação do empreendimento?

() Não

() Sim. Qual(s)? _____