



## A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Públíco Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos – SP

***Participation of society in environmental decision-making processes: the cases of the State Public Prosecutor's Office and the Municipal Council of Environment Defense in São Carlos – SP***

Dante José de Oliveira e PEIXOTO<sup>1</sup>, Marcelo MONTAÑO<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.

\* E-mail de contato: minduim@sc.usp.br

Artigo recebido em 28 de fevereiro de 2021, versão final aceita em 12 de março de 2022, publicado em 14 de junho de 2023.

**RESUMO:** A emergência das questões ambientais tem sido acompanhada por debates em nível mundial a respeito do paradigma da sustentabilidade como uma forma de equacionar os conflitos oriundos da relação entre o desenvolvimento humano e o meio ambiente, sendo consensuado que a participação da sociedade em processos de tomada de decisão constitui um dos aspectos fundamentais para a transição para um modelo sustentável de desenvolvimento. No Brasil a Constituição Federal e a Política Nacional de Meio Ambiente oferecem lugar destacado à participação da sociedade nas estratégias de proteção ao meio ambiente, sendo reservado ao Ministério Público (MP) e aos Conselhos de Meio Ambiente funções específicas para esta finalidade, além de assegurar espaços para a representação direta da sociedade civil. Adotando-se a perspectiva de que a efetividade da participação social está diretamente relacionada à distribuição do poder decisório, procurou-se analisar em que medida a participação social é promovida no âmbito de tais órgãos (empregando-se as categorias *não existente, fraca, e efetiva*) e identificar os respectivos fatores intervenientes. O trabalho adota uma abordagem mista de pesquisa, valendo-se da análise da documentação levantada para 276 processos de tomada de decisão ocorridos ao longo de uma década no município de São Carlos (SP), complementada por registros realizados durante reuniões e audiências, e uso de ferramental computacional para a interpretação dos dados. Os resultados indicam distintos níveis de participação, não sendo possível estabelecer um padrão entre as categorias empregadas para a classificação dos processos, o que permite reafirmar a influência do

---

contexto como elemento de grande importância para a efetividade da participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental. Ainda assim, as evidências permitem concluir pela importância de ambos - MP e conselhos - como elementos essenciais para que a sociedade possa ser informada e influenciar decisivamente nas decisões tomadas.

*Palavras-chave:* instrumentos de política ambiental; Sistema Nacional do Meio Ambiente; participação da sociedade.

**ABSTRACT:** The emergence of environmental issues has been accompanied by worldwide debates about the paradigm of sustainability as a way to equate conflicts arising from the relationship between human development and the environment. In this regard, it is understood that the participation of society in decision-making processes is one of the main aspects for the transition to a sustainable model of development. In Brazil, the Federal Constitution and the National Environmental Policy offer a prominent place for the participation of society in strategies to protect the environment, with specific functions reserved for the Public Prosecutor's Office (MP) and the Environmental Councils, in addition to ensuring spaces for the direct representation of civil society. Adopting the perspective that the effectiveness of social participation is directly related to the distribution of decision-making power, we sought to analyze the extent to which social participation is promoted within these agencies (using the categories of non-existent, weak, and effective) and to identify the respective intervening factors. The work adopts a mixed research approach, using the analysis of the documentation collected for 276 decision making processes that took place over a decade in the municipality of São Carlos (SP), complemented by records made during meetings and hearings, and the use of computational tools for data interpretation. The results indicate different levels of participation, and it is not possible to establish a pattern among the categories used for the classification of the processes, which allows us to reaffirm the influence of context as an element of great importance for the effectiveness of society's participation in environmental decision-making processes. Even so, the evidence allows us to conclude the importance of both - MP and councils - as essential elements for society to be informed and have a decisive influence on the decisions made.

*Keywords:* environmental policy instruments; National Environmental System; public participation.

## 1. Introdução

A participação da sociedade é reconhecida como um aspecto fundamental para o sucesso da implementação das estratégias de política ambiental e promoção da sustentabilidade (Sinclair & Diduck, 2017). Entretanto, a noção de participação tem sido bastante discutida, havendo o entendimento de que a simples existência de etapas ou mecanismos intitulados como participativos não são necessariamente suficientes para garantir uma participação efetiva (Bobbio, 2018), nem tampouco a efetividade das

políticas públicas associadas (Tritter & Mccallum, 2006).

A construção das políticas ambientais deve garantir a inserção da questão ambiental como aspecto central do processo decisório, sendo que para que o processo decisório tenha maior efetividade, a participação deve ser considerada como uma prática imprescindível (Tritter & Mccallum, 2006; Eden, 2016). Para tanto, tais políticas devem apresentar objetivos claros e ser amparadas por instrumentos capazes de equilibrar as esferas ambiental, social e econômica, sendo inscritas no campo do planejamento ambiental (Antunes & Conti, 2012).

---

Nesse contexto, o Brasil dispõe de um caminho bem definido oferecido pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e pela Constituição Federal, em consonância com os preceitos da sustentabilidade ambiental (Santos, 2007). No entanto, a articulação requerida entre seus instrumentos ainda não é verificada plenamente, prejudicando a eficácia de todo o quadro instrumental desenhado em tal política (Ranieri *et al.*, 2005; Oliveira *et al.*, 2009).

Nesse sentido, a garantia da participação da sociedade para a construção do processo de tomada de decisão é um valor a ser necessariamente exercitado, preferivelmente desde os níveis iniciais de planejamento e na fiscalização de sua operação. Sendo também importante que a sociedade tenha assegurado para si o acesso à informação e um tempo adequado para a sua integração ao processo decisório, para que possa formar opinião acerca do tema e colaborar efetivamente na tomada de decisão, fortalecendo desta forma a própria gestão ambiental (Del Furia & Wallace-Jones, 2000).

Desde a publicação do trabalho de Arnstein (1969), a participação da sociedade é tida como alvo de preocupação de distintas áreas do planejamento e da implementação de políticas públicas, alinhavadas pela noção de que a efetiva participação da sociedade está diretamente relacionada com a distribuição do poder decisório (Slotterback & Lauria, 2019). Arnstein (1969) faz, ainda, a proposição de que a participação pode ser exercida em distintos níveis, mensurados pelo grau de influência exercido pelos distintos atores sociais sobre a decisão tomada, inaugurando um campo de debate ainda em desenvolvimento (Enserink *et al.*, 2006; Bobbio, 2018; IAP2, 2018).

Neste sentido, o presente trabalho é direcionado para a análise da atuação da sociedade no

âmbito da gestão ambiental municipal, tomando como objeto de estudo dois de seus canais de expressão mais significativos, em termos de interface com a sociedade – o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA) e o Ministério Público (MP). De modo específico, procurou-se estabelecer o nível de participação da sociedade em processos de tomada de decisão mediados pela atuação dos órgãos mencionados, identificando-se os fatores intervenientes no processo de participação para o período estudado (2002-2012).

## 2. Fundamentação teórica

Quarenta anos após a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981), e mais de meio século após a publicação do seminal trabalho de Arnstein (1969) sobre participação da sociedade, as questões relacionadas aos conflitos ambientais e a necessidade de uma resolução efetivamente participativa ainda seguem em franco debate, motivados pela necessidade de consolidação dos princípios da sustentabilidade ambiental (Ruiz-Villaverde & García-Rubio, 2017; Bobbio, 2018; Abessa *et al.*, 2019).

Desde a eclosão da crise econômica mundial em 2008, diversos rearranjos institucionais e ofensivas contra a preservação ambiental têm sido empreendidas nas distintas nações, consolidando no período atual uma disputa pela abertura das fronteiras da preservação, sobretudo em países em desenvolvimento, demonstrando que há atualmente uma crise em aspectos econômicos, mas também institucionais, sociais e ambientais (Chesnais, 2010). A partir dessa disputa, tem se conformado um campo de influência político e econômico que

---

tem posto em questionamento a efetivação das políticas ambientais e, usando o discurso de baixa efetividade para justificar a desarticulação da legislação ambiental, como tem ocorrido no caso do Brasil (Abessa *et al.*, 2019).

Como contraponto, verifica-se a intensificação dos debates e preocupações acerca da emergência climática e da consequente necessidade de implementação e efetivação de políticas ambientais capazes de evitar as mudanças climáticas, constituindo um contrapeso importante com as tentativas de desmantelamento das legislações e mecanismos de proteção ambiental, como por exemplo no importante engajamento de cientistas, movimentos sociais e jovens exigindo um comprometimento efetivo com a questão por parte dos governos e grupos econômicos (Upton, 2020).

Apesar disso, os resultados dos grandes fóruns internacionais ainda ensejam mais desafios que vitórias, como no caso da COP 26, sendo que muitos objetivos ainda se encontram longe de serem atingidos, exigindo um aprofundamento no engajamento de pesquisadores e cidadãos para lutar pela construção de uma sociedade que incorpore a sustentabilidade de fato como um valor (Arora & Mishira, 2021; Nature, 2021).

Neste sentido, há mais de meio século a importância da participação da sociedade em processos de tomada de decisão é alvo de preocupação e elaboração por parte dos planejadores e, mais recentemente, é tida como elemento fundamental para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e capaz de incorporar os valores da sustentabilidade ambiental (Bidwell & Schweizer, 2021).

Essa preocupação pode ser observada mesmo em eventos globais como na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU,

1992) que estabelece em seu Princípio 10 que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é garantir a participação”.

De igual maneira, a importância da participação da sociedade foi reafirmada na Rio + 10 em Johanesburgo, no item 26 de sua declaração final em que afirma que “Reconhecemos que o desenvolvimento sustentável requer uma perspectiva de longo prazo e participação ampla na formulação de políticas, tomada de decisões e implementação em todos os níveis” (ONU, 2002), sendo finalmente incorporado como um capítulo sobre a promoção do envolvimento de partes interessadas para a formulação de políticas públicas e tomada de decisões da declaração final da Rio + 20 (ONU, 2012).

Tais aspectos são incorporados, ainda, pela Convenção de Aarhus (European Commission, 1999) e, especificamente para o contexto latino-americano, pelo Acordo de Escazu (United Nations, 2018), que tem a participação como um pilar das políticas ambientais para os seus signatários, amparada pela garantia de informações ambientais e do acesso à justiça ambiental para todos. Além disso, a participação da sociedade para a tomada de decisões é adotada em uma série de países para lidar com diversos temas de interesse público (Bobbio, 2018).

Ainda assim, um dos grandes desafios que se colocam para a gestão ambiental e a efetiva incorporação da sustentabilidade ambiental na promoção de políticas públicas está em encontrar formas adequadas de exploração das potencialidades do processo participativo (Doelle & Sinclair, 2006; Sinclair & Diduck, 2017).

Segundo Barbieri (1997) não é possível atender aos diferentes requisitos de sustentabilidade, independente da definição assumida, senão através da ampliação dos espaços de comunicação e cida-

---

dania, o que, por sua vez, exige a manutenção de regimes democráticos e o aperfeiçoamento constante de suas instituições. Isso significa que, além dos canais de participação já assegurados no arcabouço jurídico, deve haver elementos dentro do processo de participação que procurem fomentar a discussão e a reflexão acerca das decisões a serem tomadas (Kirk & Blackstock, 2011).

No caso específico do processo decisório de caráter ambiental, os responsáveis pela tomada de decisão seriam profundamente beneficiados com a ampla participação social (Eden, 2016). No mesmo sentido, Tress & Tress (2003) entendem que a participação da sociedade no processo decisório, desde os níveis iniciais de planejamento, tem como consequência um maior comprometimento das diferentes instâncias envolvidas (governo e sociedade), aumenta o nível de engajamento do cidadão, cria expectativas mais realistas a respeito dos desdobramentos futuros e aumenta o nível de confiança no processo como um todo.

Além disso, a própria necessidade de dividir a responsabilidade para a efetivação da preservação ambiental na sociedade pode ter como grande aliada para sua consecução o processo participativo, uma vez que o reflexo do exercício participativo acaba por levar ao que se costuma chamar de *aprendizagem social* (Collins & Ison, 2009). Para isso, a sociedade tem de ter assegurada, de maneira regular e rotineira, o acesso às informações relacionadas às questões ambientais para que possa formar uma opinião fundamentada acerca dos temas de seu interesse (O'Faircheallaigh, 2010).

Sobre esta questão, Partidário (1999) afirma que “a participação pública assenta numa opinião esclarecida. Não é possível esperar que um conjunto de indivíduos ou organizações possa participar de

forma efetiva se não entender a lógica, os fundamentos e os objetivos da proposta de desenvolvimento sobre a qual a sua opinião é solicitada”, ressaltando a necessidade de uma preocupação constante no compartilhamento de informações e na busca por processos que possam efetivamente garantir à sociedade espaços para a formulação de sua opinião.

No mesmo sentido, Liu *et al.* (2020) concluíram que quanto mais o público participa das decisões importantes associadas a um projeto, maior a sua aceitação e sua chance de prosperar, ressaltando a importância da garantia de uma efetiva participação na tomada de decisão por parte do público.

## *2.1. Aspectos relevantes para a efetividade da participação da sociedade*

Do ponto de vista de processos participativos desenvolvidos em nível mundial, Hartley & Wood (2005) afirmam que há grande dificuldade de se avaliar a efetividade da participação, pois cada exercício é muitas vezes único em termos de objetivos e contexto sócio-político. Assim, concluem que os objetivos dos processos participativos e o contexto em que ocorrem são elementos chave para definição de critérios efetivos para a participação da sociedade na tomada de decisão. A esse respeito, conforme Nadeem & Fischer (2011), é preciso estar atento às peculiaridades do sistema decisório estudado.

Conforme a Associação Internacional de Avaliação de Impacto (IAIA) as boas práticas para a participação da sociedade durante o processo de avaliação dos impactos ambientais incluem aspectos como a informação irrestrita, o caráter educativo do processo participativo, a transparência e credibilidade e rigorosidade dos agentes e processos às regras

---

e princípios ambientais, bem como a adequada orientação ao contexto em que se insere (Enserink *et al.*, 2006). Deste modo, um exercício participativo em avaliação de impacto deve observar:

1. Adaptabilidade ao contexto, em que devem ser considerados para o exercício participativo as instituições e os aspectos socioculturais associados a cada caso específico;
2. Informação e proatividade, em que o poder público deve manter a sociedade alvo da participação informada com antecedência em relação à tomada de decisão, bem como deve ser proativo na abertura de espaço para que haja encaminhamento por parte dos cidadãos de suas demandas;
3. Adaptabilidade e comunicabilidade, a fim de que consiga incluir e se comunicar com a heterogeneidade dos atores envolvidos;
4. Igualdade e inclusão, prevendo que mesmo aqueles não representados ou sub-representados nos processos tenham condições de ter seus interesses de alguma maneira considerados no processo decisório;
5. Educação, contribuindo para um diálogo mútuo entre os atores, propagando o respeito entre os distintos interesses e aspectos culturais envolvidos;
6. Cooperação, prevendo que tente se privilegiar a construção da decisão por meio de possíveis consensos, do que pelo confronto;
7. Consideração das novas entradas, prevendo que a partir do processo participativo haja uma reformulação do caso, considerando as novas entradas como parte fundamental da construção da decisão (Enserink *et al.*, 2006, p. 2).

A partir desses “Princípios Básicos” da participação, são apresentados para o contexto da avaliação de impacto quais deveriam ser os meios de implementação na prática dos princípios da boa participação, contemplando que o processo participativo comece tão cedo quanto possível, que seja bem focado e atente para as questões que devem ser negociadas, que ofereça apoio aos participantes da

sociedade, que seja organizado por etapas claras e otimizadas, que conte com abertura e transparência nas informações e decisões, que esteja orientado ao contexto do processo, e que tenha credibilidade, por meio de rigoroso respeito à ética profissional e às leis vigentes (Enserink *et al.*, 2006).

Hartley & Wood (2005) discutem o significado do que seja uma participação efetiva ou fraca, apresentando um quadro de critérios embasados nas experiências internacionais de implementação legal da Convenção de Aarhus, concluindo que existem mecanismos diversos para efetivar a participação, que dependem da forma como são interpretados os princípios e diretrizes apontadas pela convenção para a implementação dos mecanismos participativos em cada localidade com suas respectivas leis ambientais.

Chess & Purcell (1999), por sua vez, entendem que é necessário olhar para o processo como um todo para compreender quais exercícios de participação se dão de modo efetivo ou não. Tendo encontrado basicamente duas metodologias de análise da participação (aqueles que olham para o exercício da participação em si ou aquelas que olham para as saídas dos processos, e com elas analisam a participação), os autores apontam que as formas assumidas para promover a participação (audiências, reuniões públicas, conselhos, etc.) não são determinantes para definir de antemão (no decorrer do processo de participação) se as saídas do processo apontarão para um sucesso ou não do processo total.

Outro aspecto importante é que os procedimentos participativos podem ou não estar descritos legalmente, sendo que a previsão legal não garante sua ocorrência em níveis efetivos, enquanto que há casos em que não há previsão legal, mas há a

ocorrência da participação em níveis efetivos, pela forma como o processo é conduzido pelo poder público (Kirk & Blackstock, 2011).

## 2.2. Níveis de participação cidadã

O trabalho de Arnstein (1969) teve importância seminal para os estudos em participação da sociedade, ao estabelecer os vínculos entre a efetividade da participação e a real divisão do poder decisório. Segundo a autora, a depender do nível de distribuição do poder decisório, a participação da sociedade pode ser classificada em níveis mais ou menos participativos (Tabela 1).

TABELA 1 – Níveis de participação cidadã.

8	Controle Cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Controle Cidadão	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	
1	Manipulação	Não-Participação

FONTE: Arnstein (1969).

Evidentemente, ao longo dos debates fica claro que a noção de ‘níveis de participação’ apresentada por Arnstein como uma ‘escada’ não deve ser com-

preendida como associada a um processo ‘evolutivo’, ‘linear’ ou ‘crescente’, conforme apontado por Tritter & Mccallum (2006) e Collins & Ison (2009). Ainda assim, a ideia de que é possível visualizar nos processos participativos níveis efetivos, fracos e até mesmo inexistentes de participação segue vigente (Bobbio, 2018).

Deste modo, na visão de Slotterback & Lauria (2019), os estudos sobre a participação da sociedade seguem sendo influenciados pelas ideias apresentadas por Arnstein. A partir daí, diversas outras iniciativas para reconhecimento do nível de participação da sociedade vêm sendo relatadas na literatura, como por exemplo o "Espectro da Participação Pública", desenvolvido pela Associação Internacional de Participação Pública (IAP2, 2018) apresentado na Figura 1.

Neste espectro se encontram elencadas etapas do processo participativo em que se oferecem compromissos com o público participante e metas de envolvimento e divisão de poder com os participantes para que a participação se torne de fato efetiva. Apesar de haver divergências de ordem conceitual e prática na literatura, é ponto comum que a efetivação da participação da sociedade depende que múltiplos fatores sejam integrados, indo além de seu aspecto formal, ou mesmo na manutenção de escopos institucionais que não observem de forma sensível cada tipo de contexto, devendo ser buscados quais mecanismos levarão os processos a níveis efetivos de participação da sociedade, bem

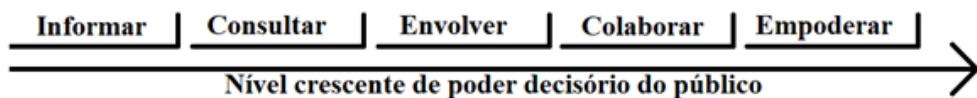


FIGURA 1 – Espectro da Participação Pública (IAP2, 2018).

---

como quais caminhos devem ser percorridos para a efetivação da participação da sociedade (Arnstein, 1969; Tritter & Mccallum, 2006; Huber *et al.*, 2019; Slotterback & Lauria, 2019).

### **3. Procedimentos metodológicos**

Em termos metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida valendo-se das atividades de revisão bibliográfica em fontes nacionais e internacionais, atividades de campo para o levantamento de informações junto às instituições envolvidas para acompanhamento de suas atividades, e análise crítica dos resultados amparada por parâmetros desenvolvidos a partir da literatura, o apoio do *software* Iramuteq para sistematização e interpretação das informações geradas.

#### *3.1. Coleta de dados*

A fase de coleta de dados da pesquisa foi realizada junto a dois órgãos que atuam na mediação e arbitragem de conflitos de ordem ambiental em nível municipal: o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de São Carlos (COMDEMA-SC) e o Ministério Público Estadual (MP).

São Carlos é um município de médio porte (aproximadamente 220 mil habitantes) situado na região central do estado de São Paulo (IBGE, 2016), tendo instituído em 1993 (Lei Municipal 10.664/1993) o seu Conselho Municipal do Meio Ambiente. Entretanto, o conselho apenas permaneceu atuante por um breve período e deixou de realizar reuniões entre os anos de 1995 e 2002, quando passou por uma reestruturação que o manteve atuando continuamente até os dias atuais (São

Carlos (Município), 2002). Por força da legislação municipal, o COMDEMA-SC atua como o “órgão colegiado local, deliberativo, consultivo, normativo, recursal e de assessoramento do Poder Executivo Municipal em assuntos ambientais, no âmbito da competência constitucional do Município”.

Por definição legal o COMDEMA SC é composto por vinte conselheiros, sendo dez representantes do poder público municipal, um representante da EMBRAPA, dois representantes de universidades e sete representantes de entidades civis, sendo todos os representantes que não atrelados à administração municipal considerados como membros da sociedade civil. A Coordenação do COMDEMA-SC fica a cargo do secretário municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável, ou órgão equivalente com atribuição de execução da gestão ambiental municipal.

Por sua vez, o MP tem atribuição estabelecida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, o que inclui evidentemente a defesa do meio ambiente e dos princípios da política ambiental brasileira. A estruturação do MP é definida conforme a jurisdição da União ou dos estados, sendo que o chefe do Ministério Público da União (o Procurador Geral da República) é nomeado pelo Presidente da República, e nos estados os Procuradores são escolhidos por formação de lista tríplice e posteriormente escolhidos pelo chefe do poder executivo (Brasil, 1988).

No estado de São Paulo, o Ministério Público tem suas atribuições e especificidades discriminadas por Lei Orgânica específica (São Paulo (Estado), 1993), sendo disposto que deve colher e dar encami-

---

nhamento a denúncias e reclamações dos cidadãos em relação à atuação do poder público, executivo ou legislativo, nas áreas em que são de sua pertinência, sendo esta a mais evidente interface com a sociedade civil.

Inicialmente, em função dos objetivos estabelecidos para o presente artigo, foi estabelecido como desejável analisar a trajetória de atuação do COMDEMA-SC desde a sua retomada (em 2002) até os dias atuais. Contudo, verificou-se haver uma discrepância significativa em relação às informações documentadas nas atas do Conselho a partir de 2014, com visível prejuízo para a pesquisa pretendida. Deste modo, tendo em vista os propósitos do presente trabalho, optou-se pela análise da primeira década de atuação do colegiado, o que implica em resguardar da interpretação dos resultados alcançados qualquer tipo de inferência ou extração no que diz respeito à dinâmica atual do conselho (ainda que, evidentemente, seja correto esperar que a experiência do colegiado ao longo do período analisado tenha exercido alguma influência sobre o período subsequente).

Sendo assim, para a análise da atuação da sociedade pela via do colegiado, foram coletados todos os registros documentais (atas e gravações de reuniões, e pareceres que acompanham os processos) realizados entre 2002 e 2012. Para o caso da participação mediada pelo MP, por coerência, optou-se por analisar os inquéritos civis (IC) arquivados no órgão desde a sua constituição na Comarca de São Carlos até o ano de 2012, sendo considerados como de interesse para a pesquisa os casos que surgiram por demanda da sociedade civil.

Tendo em vista que o COMDEMA-SC tem como função primária assegurar à sociedade um canal de participação nos processos decisórios,

todos os casos identificados no período analisado foram selecionados para análise, tomando por base para aferir a participação da sociedade a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil. Por sua vez, no caso dos processos junto ao Ministério Público, partiu-se de todos os 744 IC arquivados até o ano de 2012 para a identificação daqueles cuja demanda partiu da sociedade civil (notadamente, como elemento ‘provocador’ da atuação do MP em questões de interesse ambiental), o que resultou em um conjunto de 184 processos analisados.

### *3.2. Critérios adotados para análise dos níveis de participação da sociedade*

Os processos e inquéritos civis compreendidos no período foram analisados de tal modo que fossem identificadas as informações que permitissem compreender o contexto dos casos estudados, o que incluiu essencialmente a identificação da demanda realizada, sua origem, e qual o caminho desenvolvido para lidar com a questão. A partir daí, os processos foram classificados por níveis distintos de participação.

De modo concomitante ao levantamento de dados, a partir da revisão da literatura e estabelecimento das boas práticas internacionais relacionadas à participação da sociedade foi desenvolvido a Tabela 2, que parte da noção de que a efetivação da participação da sociedade depende diretamente do equilíbrio de forças para a tomada de decisão (Arnstein, 1969). Deste modo, optou-se pela estruturação de uma escala de três níveis distintos de participação (Efetiva, Fraca e Inexistente) baseadas na escala apresentada por Arnstein (1969), porém aplicadas observando-se os critérios dispostos na Tabela 2,

similar ao que se verifica em outros trabalhos (por exemplo Hartley & Wood, 2005).

Ao final, visando obter evidências que permitissem inferir a respeito da consolidação da efetividade da participação da sociedade ao longo do período coberto pelos dados levantados, realizou-se

uma análise de tendência para os distintos níveis de participação verificados nos processos, com a disposição dos resultados em ordem cronológica.

TABELA 2 – Critérios adotados para análise do nível de participação da sociedade nos processos do COMDEMA e MP.

Critérios para análise do nível de participação da sociedade		
Participação Inexistente	MP	Classificação conforme Arnstein (1969), quando não há possibilidade no exercício em curso de que a sociedade tenha poder de intervir na decisão. Inclui, por exemplo, situações em que a demanda não foi encaminhada pelo promotor ou não teria levado a qualquer tipo de decisão, não havendo assim a participação da sociedade.
	COMDEMA	Classificação também atribuída principalmente a partir do descrito em Arnstein (1969) a respeito dos níveis de não-participação, em que há uma espécie de manipulação burocrática do processo, ou que o poder público desconsidera sumariamente a opinião das minorias e da sociedade. Por exemplo, no caso de uma votação sumária de algo polêmico, fragilizando as posições da sociedade.
Participação Fraca	MP	Classificação embasada nas ideias de Arnstein (1969), Souza (2001), Enserink <i>et al.</i> (2006), como concessões mínimas de poder, ou implementação da atribuição mais rasa do órgão em relação à sociedade. Por exemplo, em casos que a promotoria acolheu a demanda da sociedade, mas a partir deste momento não mais procurou o demandante para diálogo.
	COMDEMA	Classificação feita a partir da proposição de Arnstein (1969), contendo participação, porém com baixo poder de intervenção dos conselheiros na decisão, ou com ausência de orientação ao contexto (Enserink <i>et al.</i> , 2016), ausência de ampliação do escopo tradicional (Kirk & Blackstock, 2011) em que os casos analisados tendem a uma condução mais centralizadora por parte dos entes do poder público. Por exemplo, acelerando os calendários, chegando com minutas prontas para serem deliberadas, às vezes questões já pré-aprovadas.
Participação Efetiva	MP	Classificação balizada pela descrição de Arnstein (1969) para os níveis de participação com controle cidadão, refletindo situações nas quais Hartley & Wood (2005) entendem que há efetividade da participação durante o processo e em suas decisões tomadas, bem como quando o escopo de participação é ampliado na condução do caso, seguindo o apontado por Kirk & Blackstock (2011) e as boas práticas para a participação de Enserink <i>et al.</i> (2006).
	COMDEMA	Classificação com base em Artnstein (1969) a respeito da divisão do poder permitindo a condução do processo pela sociedade, observando os critérios de boas práticas da participação de Enserink <i>et al.</i> , (2006). Por exemplo, quando a sociedade participa da construção do parecer, em vistorias, ou na definição do encaminhamento do processo, participando de sua condução e influenciando claramente na decisão final.

### 3.3. Análise dos fatores intervenientes na efetividade da participação da sociedade

Ao longo do processo de classificação dos casos analisados foram identificadas evidências que fundamentam o nível de participação em que cada caso foi enquadrado.

De modo a explicitar os fatores que influenciaram decisivamente nos níveis de participação, os dados coletados foram organizados de tal modo que os elementos que caracterizam a participação mediada pelo COMDEMA-SC e pelo MP fossem identificados, sendo elaborado um quadro em que, além do enquadramento entre os níveis de participação, aponta também as razões que levaram o processo a ser enquadrado em um determinado nível.

Assim, foi possível elencar um *corpus* textual para alimentar a análise de similitude realizada com o auxílio do *software* Iramuteq (segundo os procedimentos descritos em Camargo & Justo, 2016), que permitiu visualizar a interrelação dos descritores de cada um dos processos para os casos entre participação efetiva e fraca mediados pelo COMDEMA e pelo Ministério Público (MP). Não foi possível gerar uma análise de dados para os casos de participação inexistente, pois foram poucos registros ocorridos em ambos os órgãos, e com isso, o *software* não retornou resultados significativos da relação de similitude entre as palavras.

Conforme Kami *et al.* (2016), a análise de similitude realizada é baseada na teoria dos grafos e possibilita identificar a coocorrência entre as palavras que integram o *corpus* textual analisado, indicando as conexões entre as mesmas e auxiliando na delimitação da estrutura (gráfica) de representação.

Para melhor visualização das informações geradas pelo *software*, foram utilizados apenas os termos responsáveis por 70% das ocorrências registradas pelo algoritmo, sendo então geradas imagens de análise de similitude conforme procedimento validado por Kami *et al.* (2016).

## 4. Resultados

Nas Figuras 2 e 3, a seguir, apresentam-se de forma sistematizada as proporções dos níveis de participação junto aos órgãos analisados, para cada conjunto de casos. Percebe-se que, dentre os 184 processos analisados que foram conduzidos pelo MP, 107 foram enquadrados na categoria de participação efetiva, 61 na categoria de participação fraca e 16 enquadrados como participação inexistente. Por sua vez, no caso do COMDEMA-SC, no âmbito do conjunto de 92 processos analisados, 32 foram enquadrados como casos de participação efetiva, 58 como participação fraca e 2 como participação inexistente.

NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO POR PROCESSO MP

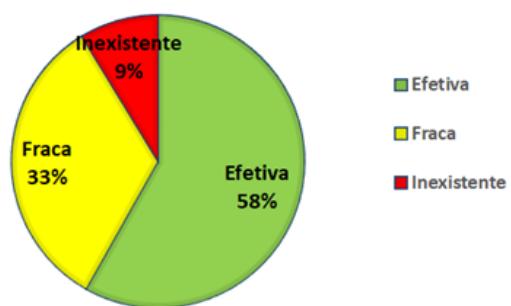


FIGURA 2 – Distribuição dos níveis de participação observados nos processos conduzidos pelo Ministério Pùblico (MP).

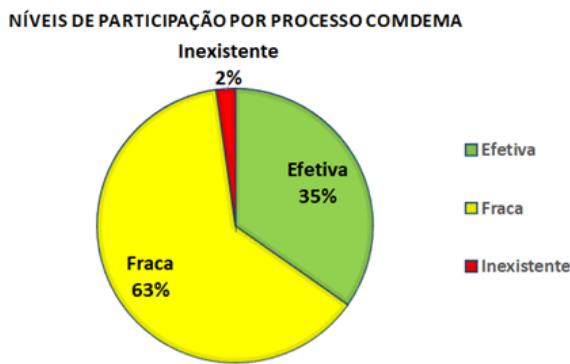


FIGURA 3 – Distribuição dos níveis de participação observados nos processos conduzidos pelo COMDEMA-SC.

Os resultados apontam para a predominância de casos de participação efetiva em processos mediados pelo MP, e maior número de casos de participação fraca na mediação feita pelo COMDEMA-SC. No entanto, em apenas 2% dos casos analisados no âmbito do COMDEMA-SC a participação foi considerada inexistente, contra 9% dos casos no âmbito do MP.

Tais resultados coadunam com a perspectiva de Arnstein (1969), de que o processo participativo pode variar em níveis que ilustram a distância à participação efetiva da sociedade, ou seja, quanto se verifica um equilíbrio real na distribuição do poder decisório ao longo do processo de tomada de decisão.

Os resultados obtidos permitiram verificar os fatores intervenientes que levaram cada um dos casos aos seus distintos níveis de participação em cada um dos órgãos estudados.

#### *4.1. A participação da sociedade mediada pelo Ministério Público*

No caso do Ministério Público, conforme abordado anteriormente, todos os casos analisados iniciaram a partir da demanda direta de entidades da sociedade civil organizada, cidadãos ou de abaixo-assinados que constituem uma representação direta à Promotoria de Justiça. A partir do acolhimento da denúncia por parte do promotor, os caminhos da participação se distinguem pela forma como o caso passa a ser conduzido a partir deste momento.

Foi possível identificar dois caminhos principais que levaram a uma participação efetiva da sociedade. O primeiro caminho, encontrado em 86 dos 107 casos com participação efetiva, é caracterizado pela ampliação do escopo de participantes após o acolhimento da representação, sendo envolvidos outros atores do poder público com atribuição para lidar com a questão, além dos entes que teriam sido relacionados inicialmente à questão objeto de controvérsia, e é acompanhado pelo próprio demandante da questão, de tal modo que todos possam contribuir com a elucidação e o encaminhamento do caso.

Em alguns destes casos foi verificada a adoção de mecanismos de ampliação do envolvimento da sociedade ao longo do processo decisório, notadamente moldados pelo contexto envolvido. Por exemplo, em alguns casos ligados à perturbação do sossego foram realizadas pesquisas de opinião na comunidade afetada, assim como em casos de maus tratos a animais verificou-se o envolvimento de associações civis voltadas à defesa dos animais.

Um outro aspecto característico nestas situações de participação efetiva está relacionado à atuação do promotor de justiça na mediação dos interesses envolvidos nos conflitos relacionados às questões ambientais, procurando equilibrar as forças entre os cidadãos afetados ou interessados em

---

um determinado assunto e aqueles que estão sendo denunciados, tendo sido identificadas situações em que a promotoria promoveu reuniões com a participação dos envolvidos na tentativa de conciliação ou apaziguamento do conflito, negociar soluções e firmar acordos que favoreçam o meio ambiente e busquem o equacionamento dos conflitos.

O restante dos 21 casos neste conjunto avaliado como de participação efetiva tem como elemento característico o fato do promotor de justiça assumir a condução do inquérito civil mostrando-se taxativo na defesa dos interesses das partes afetadas pelo conflito e seguir informando o demandante a respeito do andamento do processo. Esta situação foi verificada, tipicamente, em situações que implicam no envolvimento de organismos de fiscalização e controle, como por exemplo nos casos que envolviam a esfera de competência da Polícia Militar para averiguação de supostas infrações, ou mesmo exigências diretas de ações que já estejam sob responsabilidade de entes do poder público e que não estejam sendo cumpridas, não havendo muitas questões a negociar, apenas executar/implementar. Por exemplo, no caso de uma infração ou crime ambiental em que devem ser lavrados autos de infração e instaurados processos administrativos para a restauração dos danos encontrados.

Apesar do caráter mais pragmático desses casos, o promotor de justiça sempre buscou o manter o denunciante a par do andamento dos inquéritos, oferecendo esclarecimentos e questões relevantes a respeito do andamento do caso, o que a também foi compreendido pelos autores do trabalho como elementos para uma participação efetiva para a resolução do conflito em questão.

A participação se mostrou fraca em 61 casos conduzidos pelo MP, dentre os 184 casos analisados.

Em todos estes casos, o processo de construção das decisões se caracteriza pelo acolhimento da demanda, que normalmente está associado à cobrança do cumprimento da responsabilidade de órgãos e entidades públicas(obrigações de fazer) e passa a cobrar respostas dos responsáveis e/ou denunciados.

Nestes casos, a participação foi compreendida como fraca, pois não se verifica o envolvimento da sociedade ao longo do processo de construção da decisão, não sendo possível colher impressões ao longo do percurso que pudessem ajustar as decisões à especificidades do contexto em que o conflito se manifestava. Ainda que tenha sido verificado um certo reequilíbrio das forças decisórias, a partir da ação da promotoria de justiça, a ausência de qualquer envolvimento posterior e, até mesmo, de informações prestadas à parte demandante acaba por fragilizar o processo participativo.

Finalmente, os 16 casos em que a participação foi compreendida como *inexistente* nos processos conduzidos pelo MP estão associadas a um único contexto, em que a demanda apresentada pela sociedade não é acolhida e não dá origem a um processo para verificação das responsabilidades em relação ao caso. A despeito da prerrogativa atribuída ao MP para definir as questões que entende ser de interesse coletivo ou difuso e, assim, atuar no cumprimento de suas funções, verifica-se que esse tipo de situação restringe a participação da sociedade por esta via. Entretanto, é importante destacar que nestes casos ainda restaria aos demandantes buscar equacionar os conflitos pela via judicial, em ações privadas.

#### *4.2. A participação da sociedade mediada pelo COMDEMA-SC*

---

No caso do COMDEMA-SC foi possível encontrar três vias que garantiram níveis de participação efetiva. A primeira delas, ocorrido em 3 dos 32 casos em que a participação foi considerada efetiva, está associada à situações em que entidades da sociedade civil ou mesmo indivíduos pautaram diretamente as ações do conselho, que se viu instado a se manifestar formalmente. A partir da demanda direta da sociedade, em todos os casos com essas características, o COMDEMA-SC acabou por abrir um processo mais amplo de participação, que contou com a realização de audiências envolvendo as partes interessadas no processo, convidando os demandantes para reuniões e até mesmo visitas técnicas, de tal modo que ao final se verifica que a apreciação pelo plenário ocorre de forma consensualizada entre o demandante e os conselheiros.

A segunda via de participação efetiva verificada no âmbito de atuação do COMDEMA-SC, identificada em 10 dos 32 casos com participação efetiva, se caracteriza pela ocorrência de parcerias entre o poder público e entes da sociedade civil organizada (ONGs e associações de moradores, por exemplo), visando a implementação de ações com foco ambiental, como por exemplo a recuperação de áreas verdes ou a manutenção de parques públicos em áreas urbanas. Nesses casos, entende-se que a interlocução entre poder público e sociedade estabelecida na origem da demanda fomentou o encaminhamento de grupos de trabalhos conjuntos, bem como debates participativos e abertos prévios à deliberação final pelo conselho, que levaram à construção de uma decisão equilibrada entre os interesses da sociedade civil e dos demais grupos de influência, tornando assim a participação efetiva.

A terceira via de participação efetiva, verificada nos demais 19 casos que integram o conjunto de

casos em que a participação foi considerada efetiva, ocorreu a partir da atuação direta de entidades ambientalistas (não necessariamente com assento no conselho) por meio da participação em reuniões do conselho, envio de documentação e ofícios à coordenação do conselho e presença massiva em debates e audiências. Essa forma de atuação claramente resultou em maior sensibilidade do conselho à participação e estimulou uma mudança na condução dos processos por parte do COMDEMA-SC, ampliando o escopo participativo, promovendo audiências públicas, reavaliando pareceres elaborados por entes do poder público já inseridos nos processos (que, via de regra, priorizavam os interesses dos proponentes dos projetos em análise). A partir da pressão externa e da ampliação do escopo participativo, e com uma certa inovação em relação aos procedimentos usuais, verifica-se a atuação do conselho no sentido de equilibrar a decisão final tomada, levando em consideração interesses de grupos de influência que teriam sido desprestigiados no processo.

Do mesmo modo, foram identificadas três vias que caracterizam a participação fraca a partir da atuação do COMDEMA-SC. A primeira delas, verificada em 8 dos 58 casos com participação fraca, se caracteriza pela existência do interesse direto do poder público municipal na decisão a ser tomada (seja pela existência de convênios com outros órgãos, ou em casos de projetos elaborados pela própria administração municipal) e pela fundamentação dos projetos em análise a partir de pareceres pré-elaborados de forma bastante restrita à participação dos conselheiros e das câmaras técnicas que assessoram o conselho (em grande parte dos casos, tais pareceres foram elaborados pela coordenação do conselho, que integra a administração municipal) e encaminhados à apreciação do plenário do con-

---

selho sem maiores aberturas, consultas, inspeções e audiências que contassem com a intervenção e a participação da sociedade.

Uma segunda via de participação fraca, registrada em 9 dos 58 casos enquadrados neste nível de participação, é caracterizada pela sobreposição de critérios técnicos à decisão tomada, sem oferecer espaço a qualquer outro debate de mérito do projeto ou do assunto em análise. Em geral, foram ressaltados aspectos técnicos já presentes em normas técnicas e leis, tendo-se restringido as discussões à verificação da conformidade legal das propostas, não havendo um debate voltado para a busca de alternativas mais favoráveis ao meio ambiente. Ressalta-se que nestes casos o fato das decisões terem se circunscrito aos limites mínimos estabelecidos pela legislação chega a ser contraditório com a própria finalidade de um conselho de natureza consultiva e deliberativa, que evidentemente deve se manifestar para além dos critérios técnicos e legais se for o caso. Como resultado, verificou-se a preocupação registrada em ata a respeito de outras implicações referentes aos projetos e que não foram objeto de discussão, o que significa que o conselho deixou de lado o seu papel de indutor do processo participativo ao restringir o escopo das discussões.

A terceira via de participação fraca, registrada nos 41 casos restantes, se caracteriza por situações em que o COMDEMA-SC atuou no cumprimento de suas atribuições legais em processos de licenciamento no âmbito municipal (em sua maioria, voltado para o licenciamento de empreendimentos urbanísticos) ou em processos de licenciamento ambiental a pedido da autoridade estadual. Nesses casos o conselho adotou uma postura de acelerar a elaboração dos pareceres e tomada de decisão, convocando reuniões simultâneas ou conjuntas de

suas câmaras técnicas assessoras e fazendo aprovações em bloco de projetos, com base em pareceres que apenas reiteravam as normas legais aplicáveis.

As tentativas de promoção de um debate mais detido sobre as particularidades de cada caso, com envolvimento de setores da sociedade que eventualmente seriam afetados pelos empreendimentos, foram suplantadas pela celeridade induzida pela coordenação do conselho na condução dos processos com o apoio de conselheiros representantes do poder público. Uma clara evidência da fragilidade do conselho em relação ao seu papel de promotor da participação da sociedade em processos decisórios é encontrada nos argumentos e justificativas apresentadas para a aprovação expedita dos projetos, que enaltecem a importância econômica dos projetos para o desenvolvimento do município.

Finalmente, apenas 2 entre os 92 casos analisados para o COMDEMA-SC foram enquadrados como participação nula. Tais casos ocorreram em contextos muito específicos, sendo caracterizados pela atuação monocrática da coordenação do conselho. Em um destes casos, verificou-se o não acolhimento de uma demanda apresentada por uma associação civil questionando uma situação de interesse ambiental, em decisão da coordenação do conselho sem que tivesse ocorrido qualquer discussão ou consulta ao conselho. O segundo caso foi verificado em meio a um debate acalorado a respeito da implantação de um dispositivo viário que envolvia a supressão de vegetação nativa em área de preservação, tendo sido durante a reunião utilizados diversos dispositivos para o cerceamento do debate por parte da coordenação do conselho, que optou por encaminhar de forma acelerada à votação, aprovando exatamente a minuta inicial que havia sido elaborada pelo próprio coordenador do órgão, ignorando inclusive todas

---

as contribuições que haviam sido encaminhadas ao longo do debate.

#### *4.3. Análise de tendência*

A tendência demonstrada em termos do nível de participação da sociedade ao longo do tempo pode ser tomada como associada ao grau de aprendizagem demonstrado pelos órgãos analisados. Neste sentido Dessie *et al.* (2012) discutem que no processo de “Aprendizado Social” há uma interferência da forma como as instituições lidam com os casos, sendo possível aproximar a ideia da influência institucional ao longo do tempo de uma espécie de “Aprendizado Institucional”.

De todo modo, tal aprendizado não necessariamente assegura a consolidação de uma participação efetiva tendo em vista que se verifica, em ambos os órgãos, uma tendência de diminuição na frequência deste nível de participação. No caso do MP (Figura 4), é possível visualizar uma redução do nível de participação da sociedade no terço final do período analisado, que corresponde aos 65 casos mais recentes.

Os resultados apontam para a predominância de casos de participação efetiva em processos mediados pelo MP, e maior número de casos de participação fraca na mediação feita pelo COMDEMA-SC. No entanto, em apenas 2% dos casos analisados no âmbito do COMDEMA-SC a participação foi considerada inexistente, contra 9% dos casos no âmbito do MP.

Tais resultados coadunam com a perspectiva de Arnstein (1969), de que o processo participativo pode variar em níveis que ilustram a distância à participação efetiva da sociedade, ou seja, quanto

se verifica um equilíbrio real na distribuição do poder decisório ao longo do processo de tomada de decisão.

Os resultados obtidos permitiram verificar os fatores intervenientes que levaram cada um dos casos aos seus distintos níveis de participação em cada um dos órgãos estudados.

#### *4.1. A participação da sociedade mediada pelo Ministério Público*

No caso do Ministério Público, conforme abordado anteriormente, todos os casos analisados iniciaram a partir da demanda direta de entidades da sociedade civil organizada, cidadãos ou de abaixo-assinados que constituem uma representação direta à Promotoria de Justiça. A partir do acolhimento da denúncia por parte do promotor, os caminhos da participação se distinguem pela forma como o caso passa a ser conduzido a partir deste momento.

Foi possível identificar dois caminhos principais que levaram a uma participação efetiva da sociedade. O primeiro caminho, encontrado em 86 dos 107 casos com participação efetiva, é caracterizado pela ampliação do escopo de participantes após o acolhimento da representação, sendo envolvidos outros atores do poder público com atribuição para lidar com a questão, além dos entes que teriam sido relacionados inicialmente à questão objeto de controvérsia, e é acompanhado pelo próprio demandante da questão, de tal modo que todos possam contribuir com a elucidação e o encaminhamento do caso.

Em alguns destes casos foi verificada a adoção de mecanismos de ampliação do envolvimento da sociedade ao longo do processo decisório, nota-

---

damente moldados pelo contexto envolvido. Por exemplo, em alguns casos ligados à perturbação do sossego foram realizadas pesquisas de opinião na comunidade afetada, assim como em casos de maus tratos a animais verificou-se o envolvimento de associações civis voltadas à defesa dos animais.

Um outro aspecto característico nestas situações de participação efetiva está relacionado à atuação do promotor de justiça na mediação dos interesses envolvidos nos conflitos relacionados às questões ambientais, procurando equilibrar as forças entre os cidadãos afetados ou interessados em um determinado assunto e aqueles que estão sendo denunciados, tendo sido identificadas situações em que a promotoria promoveu reuniões com a participação dos envolvidos na tentativa de conciliação ou apaziguamento do conflito, negociar soluções e firmar acordos que favoreçam o meio ambiente e busquem o equacionamento dos conflitos.

O restante dos 21 casos neste conjunto avaliado como de participação efetiva tem como elemento característico o fato do promotor de justiça assumir a condução do inquérito civil mostrando-se taxativo na defesa dos interesses das partes afetadas pelo conflito e seguir informando o demandante a respeito do andamento do processo. Esta situação foi verificada, tipicamente, em situações que implicam no envolvimento de organismos de fiscalização e controle, como por exemplo nos casos que envolviam a esfera de competência da Polícia Militar para averiguação de supostas infrações, ou mesmo exigências diretas de ações que já estejam sob responsabilidade de entes do poder público e que não estejam sendo cumpridas, não havendo muitas questões a negociar, apenas executar/implementar. Por exemplo, no caso de uma infração ou crime ambiental em que devem ser lavrados autos de

infração e instaurados processos administrativos para a restauração dos danos encontrados.

Apesar do caráter mais pragmático desses casos, o promotor de justiça sempre buscou o manter o denunciante a par do andamento dos inquéritos, oferecendo esclarecimentos e questões relevantes a respeito do andamento do caso, o que a também foi compreendido pelos autores do trabalho como elementos para uma participação efetiva para a resolução do conflito em questão.

A participação se mostrou fraca em 61 casos conduzidos pelo MP, dentre os 184 casos analisados. Em todos estes casos, o processo de construção das decisões se caracteriza pelo acolhimento da demanda, que normalmente está associado à cobrança do cumprimento da responsabilidade de órgãos e entidades públicas(obrigações de fazer) e passa a cobrar respostas dos responsáveis e/ou denunciados.

Nestes casos, a participação foi compreendida como fraca, pois não se verifica o envolvimento da sociedade ao longo do processo de construção da decisão, não sendo possível colher impressões ao longo do percurso que pudessem ajustar as decisões à especificidades do contexto em que o conflito se manifestava. Ainda que tenha sido verificado um certo reequilíbrio das forças decisórias, a partir da ação da promotoria de justiça, a ausência de qualquer envolvimento posterior e, até mesmo, de informações prestadas à parte demandante acaba por fragilizar o processo participativo.

Finalmente, os 16 casos em que a participação foi compreendida como inexistente nos processos conduzidos pelo MP estão associadas a um único contexto, em que a demanda apresentada pela sociedade não é acolhida e não dá origem a um processo para verificação das responsabilidades em relação ao caso. A despeito da prerrogativa atribuída ao MP

---

para definir as questões que entende ser de interesse coletivo ou difuso e, assim, atuar no cumprimento de suas funções, verifica-se que esse tipo de situação restringe a participação da sociedade por esta via. Entretanto, é importante destacar que nestes casos ainda restaria aos demandantes buscar equacionar os conflitos pela via judicial, em ações privadas.

#### *4.2. A participação da sociedade mediada pelo COMDEMA-SC*

No caso do COMDEMA-SC foi possível encontrar três vias que garantiram níveis de participação efetiva. A primeira delas, ocorrido em 3 dos 32 casos em que a participação foi considerada efetiva, está associada à situações em que entidades da sociedade civil ou mesmo indivíduos pautaram diretamente as ações do conselho, que se viu instado a se manifestar formalmente. A partir da demanda direta da sociedade, em todos os casos com essas características, o COMDEMA-SC acabou por abrir um processo mais amplo de participação, que contou com a realização de audiências envolvendo as partes interessadas no processo, convidando os demandantes para reuniões e até mesmo visitas técnicas, de tal modo que ao final se verifica que a apreciação pelo plenário ocorre de forma consensualizada entre o demandante e os conselheiros.

A segunda via de participação efetiva verificada no âmbito de atuação do COMDEMA-SC, identificada em 10 dos 32 casos com participação efetiva, se caracteriza pela ocorrência de parcerias entre o poder público e entes da sociedade civil organizada (ONGs e associações de moradores, por exemplo), visando a implementação de ações com foco ambiental, como por exemplo a recuperação

de áreas verdes ou a manutenção de parques públicos em áreas urbanas. Nesses casos, entende-se que a interlocução entre poder público e sociedade estabelecida na origem da demanda fomentou o encaminhamento de grupos de trabalhos conjuntos, bem como debates participativos e abertos prévios à deliberação final pelo conselho, que levaram à construção de uma decisão equilibrada entre os interesses da sociedade civil e dos demais grupos de influência, tornando assim a participação efetiva.

A terceira via de participação efetiva, verificada nos demais 19 casos que integram o conjunto de casos em que a participação foi considerada efetiva, ocorreu a partir da atuação direta de entidades ambientalistas (não necessariamente com assento no conselho) por meio da participação em reuniões do conselho, envio de documentação e ofícios à coordenação do conselho e presença massiva em debates e audiências. Essa forma de atuação claramente resultou em maior sensibilidade do conselho à participação e estimulou uma mudança na condução dos processos por parte do COMDEMA-SC, ampliando o escopo participativo, promovendo audiências públicas, reavaliando pareceres elaborados por entes do poder público já inseridos nos processos (que, via de regra, priorizavam os interesses dos proponentes dos projetos em análise). A partir da pressão externa e da ampliação do escopo participativo, e com uma certa inovação em relação aos procedimentos usuais, verifica-se a atuação do conselho no sentido de equilibrar a decisão final tomada, levando em consideração interesses de grupos de influência que teriam sido desprestigiados no processo.

Do mesmo modo, foram identificadas três vias que caracterizam a participação fraca a partir da atuação do COMDEMA-SC. A primeira delas, verificada em 8 dos 58 casos com participação fraca,

---

se caracteriza pela existência do interesse direto do poder público municipal na decisão a ser tomada (seja pela existência de convênios com outros órgãos, ou em casos de projetos elaborados pela própria administração municipal) e pela fundamentação dos projetos em análise a partir de pareceres pré-elaborados de forma bastante restrita à participação dos conselheiros e das câmaras técnicas que assessoram o conselho (em grande parte dos casos, tais pareceres foram elaborados pela coordenação do conselho, que integra a administração municipal) e encaminhados à apreciação do plenário do conselho sem maiores aberturas, consultas, inspeções e audiências que contassem com a intervenção e a participação da sociedade.

Uma segunda via de participação fraca, registrada em 9 dos 58 casos enquadrados neste nível de participação, é caracterizada pela sobreposição de critérios técnicos à decisão tomada, sem oferecer espaço a qualquer outro debate de mérito do projeto ou do assunto em análise. Em geral, foram ressaltados aspectos técnicos já presentes em normas técnicas e leis, tendo-se restringido as discussões à verificação da conformidade legal das propostas, não havendo um debate voltado para a busca de alternativas mais favoráveis ao meio ambiente. Ressalta-se que nestes casos o fato das decisões terem se circunscrito aos limites mínimos estabelecidos pela legislação chega a ser contraditório com a própria finalidade de um conselho de natureza consultiva e deliberativa, que evidentemente deve se manifestar para além dos critérios técnicos e legais se for o caso. Como resultado, verificou-se a preocupação registrada em ata a respeito de outras implicações referentes aos projetos e que não foram objeto de discussão, o que significa que o conselho deixou de lado o seu papel

de indutor do processo participativo ao restringir o escopo das discussões.

A terceira via de participação fraca, registrada nos 41 casos restantes, se caracteriza por situações em que o COMDEMA-SC atuou no cumprimento de suas atribuições legais em processos de licenciamento no âmbito municipal (em sua maioria, voltado para o licenciamento de empreendimentos urbanísticos) ou em processos de licenciamento ambiental a pedido da autoridade estadual. Nesses casos o conselho adotou uma postura de acelerar a elaboração dos pareceres e tomada de decisão, convocando reuniões simultâneas ou conjuntas de suas câmaras técnicas assessoras e fazendo aprovações em bloco de projetos, com base em pareceres que apenas reiteravam as normas legais aplicáveis.

As tentativas de promoção de um debate mais detido sobre as particularidades de cada caso, com envolvimento de setores da sociedade que eventualmente seriam afetados pelos empreendimentos, foram suplantadas pela celeridade induzida pela coordenação do conselho na condução dos processos com o apoio de conselheiros representantes do poder público. Uma clara evidência da fragilidade do conselho em relação ao seu papel de promotor da participação da sociedade em processos decisórios é encontrada nos argumentos e justificativas apresentadas para a aprovação expedita dos projetos, que enaltecem a importância econômica dos projetos para o desenvolvimento do município.

Finalmente, apenas 2 entre os 92 casos analisados para o COMDEMA-SC foram enquadrados como participação nula. Tais casos ocorreram em contextos muito específicos, sendo caracterizados pela atuação monocrática da coordenação do conselho. Em um destes casos, verificou-se o não acolhimento de uma demanda apresentada por uma associação

civil questionando uma situação de interesse ambiental, em decisão da coordenação do conselho sem que tivesse ocorrido qualquer discussão ou consulta ao conselho. O segundo caso foi verificado em meio a um debate acalorado a respeito da implantação de um dispositivo viário que envolvia a supressão de vegetação nativa em área de preservação, tendo sido durante a reunião utilizados diversos dispositivos para o cerceamento do debate por parte da coordenação do conselho, que optou por encaminhar de forma acelerada à votação, aprovando exatamente a minuta inicial que havia sido elaborada pelo próprio coordenador do órgão, ignorando inclusive todas as contribuições que haviam sido encaminhadas ao longo do debate.

#### *4.3. Análise de tendência*

A tendência demonstrada em termos do nível de participação da sociedade ao longo do tempo pode ser tomada como associada ao grau de apren-

dizagem demonstrado pelos órgãos analisados. Neste sentido Dessie et al. (2012) discutem que no processo de “Aprendizado Social” há uma interferência da forma como as instituições lidam com os casos, sendo possível aproximar a ideia da influência institucional ao longo do tempo de uma espécie de “Aprendizado Institucional”.

De todo modo, tal aprendizado não necessariamente assegura a consolidação de uma participação efetiva tendo em vista que se verifica, em ambos os órgãos, uma tendência de diminuição na frequência deste nível de participação. No caso do MP (Figura 4), é possível visualizar uma redução do nível de participação da sociedade no terço final do período analisado, que corresponde aos 65 casos mais recentes.

Nesse caso, tal aprendizado pode ser compreendido como derivado da busca pela diminuição da complexidade na condução do processo decisório e consequente redução do espaço para a construção da decisão de modo compartilhado, motivada por

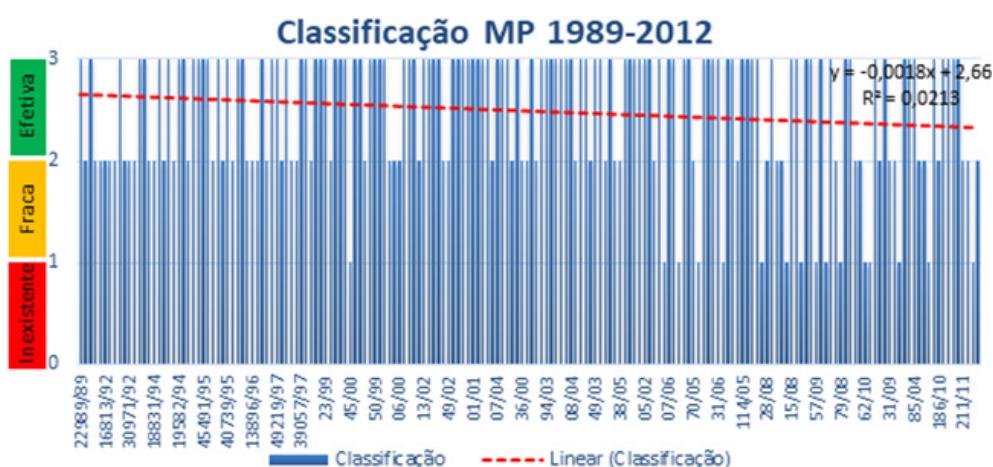


FIGURA 4 – Análise de tendência para os processos mediados pelo MP (1989-2012).

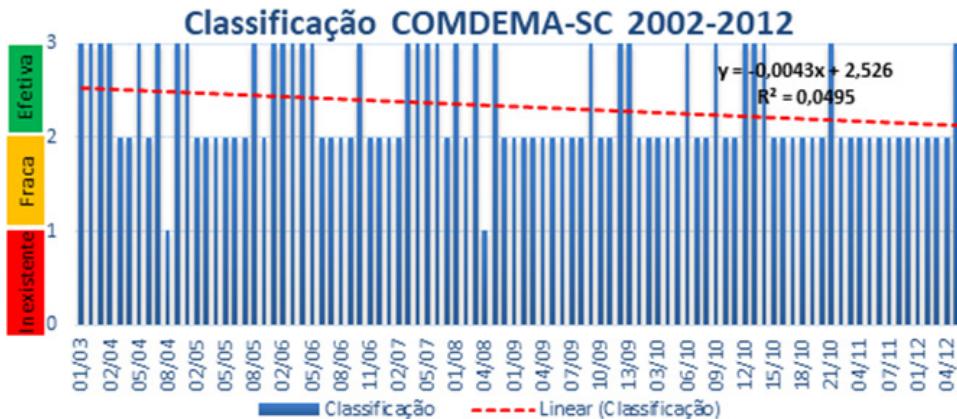


FIGURA 5 – Análise de tendência nos processos mediados pelo COMDEMA-SC (2003-2012).

fatores como, por exemplo, a necessidade de cumprimento de metas e prazos para a condução dos inquéritos civis, evidenciados nas justificativas de encerramento e condução dos processos em prazos mais restritos no decorrer do período analisado. No caso do COMDEMA-SC (Figura 5), a tendência revelada indica o fechamento do escopo participativo ao longo do tempo, aponta para uma prática institucional menos participativa e, portanto, sujeita a ser menos efetiva, democrática e inovadora.

As análises de conteúdo realizadas sobre a documentação dos processos permitiram perceber uma maior permeabilidade à influência do público no início do período analisado, possivelmente em função de uma rotina institucional ainda em consolidação. O’Faircheallaigh (2009) e Dessie *et al.* (2012) apontam que a abertura dos órgãos institucionais ao aprendizado social e com maior participação é determinante para soluções mais efetivas, inovadoras e democráticas para as diversas questões ambientais, sendo desejável que se estimule a adoção de mecanismos participativos e amplos. Contudo, no caso do COMDEMA-SC,

verifica-se que o órgão passa a dar ênfase ao cumprimento de protocolos estabelecidos, valendo-se menos de mecanismos que extrapolem seu escopo tradicional e cada vez mais de critérios normativos e técnicos, e limitando as discussões à verificação da conformidade legal.

#### *4.4. Fatores intervenientes na efetividade da participação pública na atuação do Ministério Público Estadual e do Comdedma-SC*

Os resultados derivados da análise de similitude para os casos de participação efetiva e fraca para ambos os órgãos estão representados pelas Figuras 6 e 7 a seguir.

Os resultados obtidos para o MP (Figura 6) chamam atenção para o agrupamento das palavras que remetem a uma atuação mais aberta por parte do órgão, como por exemplo as “audiências” associadas a um dos caminhos para a participação efetiva descritos anteriormente.

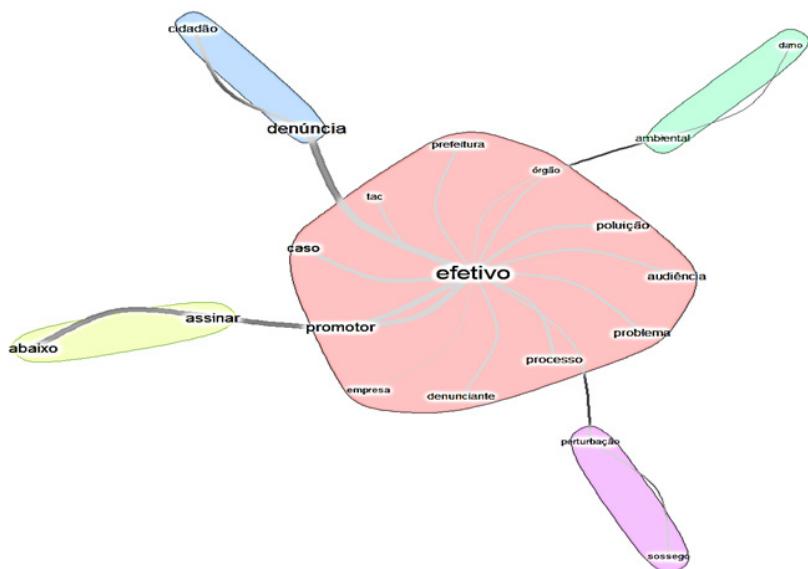


FIGURA 6 – Análise de similitude gerada pelo *software* Iramuteq para os casos de participação Efetiva para o Ministério Público (MP).

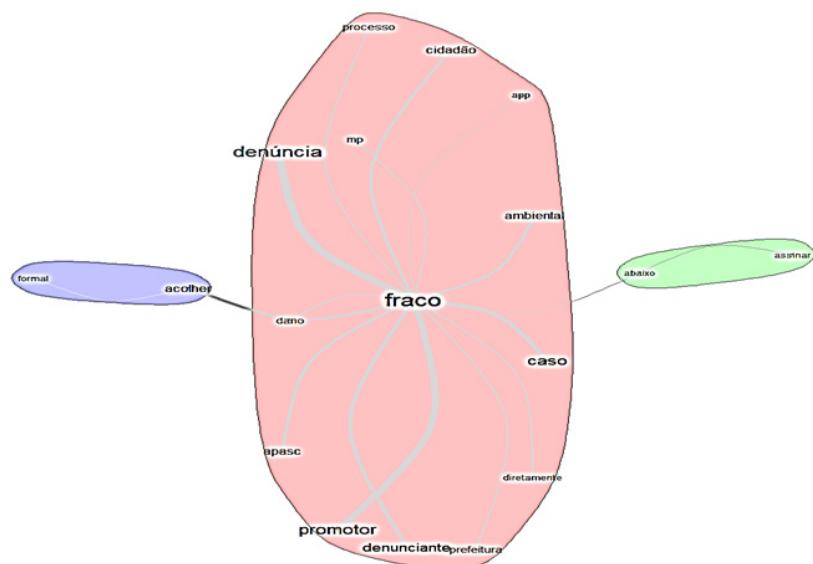


FIGURA 7 – Análise de similitude gerada pelo *software* Iramuteq para os casos de participação Fraca para o Ministério Público (MP).

Nos casos de participação fraca (Figura 7), verificam-se a presença de aspectos ligados ao acolhimento das denúncias e notificações encaminhadas ao órgão, e uma série de elementos associados à tipologia do conflito a ser equacionado, que circunscrevem os atores relevantes ao autor da denúncia, o órgão ambiental competente, e o suposto agente causador dos danos.

Interessante notar, ainda, a presença de grupos similares tanto para os casos de participação efetiva quanto de participação fraca, representados pelos abaixo-assinados encaminhados ao MP. Nesse caso, percebe-se que a discricionariedade adotada pelo promotor de justiça para decidir pela maneira de conduzir os processos constitui um elemento importante para a efetividade da participação da sociedade em processos mediados pelo MP.

Em relação à atuação do COMDEMA-SC (Figuras 8 e 9), percebe-se que a articulação da so-

ciedade civil e o debate no âmbito do COMDEMA-SC conformam um grupo separado para os casos de participação efetiva, enquanto que nos casos de participação fraca a atuação do COMDEMA-SC se conecta aos aspectos “institucionais” (notadamente os normativos) e tipicamente em situações de interesse “urbanístico”, o que torna evidente que a condução dos processos pelo conselho e sua relação com a sociedade se altera qualitativamente, e condiciona uma participação fraca ou efetiva.

Nos casos de participação efetiva se conformam outros grupos externos ao núcleo principal, sendo demonstrada a articulação de diferentes atores e distintas variáveis e interesses. Por exemplo, foi identificado um vínculo relacional entre organizações da sociedade civil, que conformam um grupo próprio e posteriormente se aproximam mais dos elementos-chave para a participação efetiva (ao centro, no diagrama correspondente), o que coincide

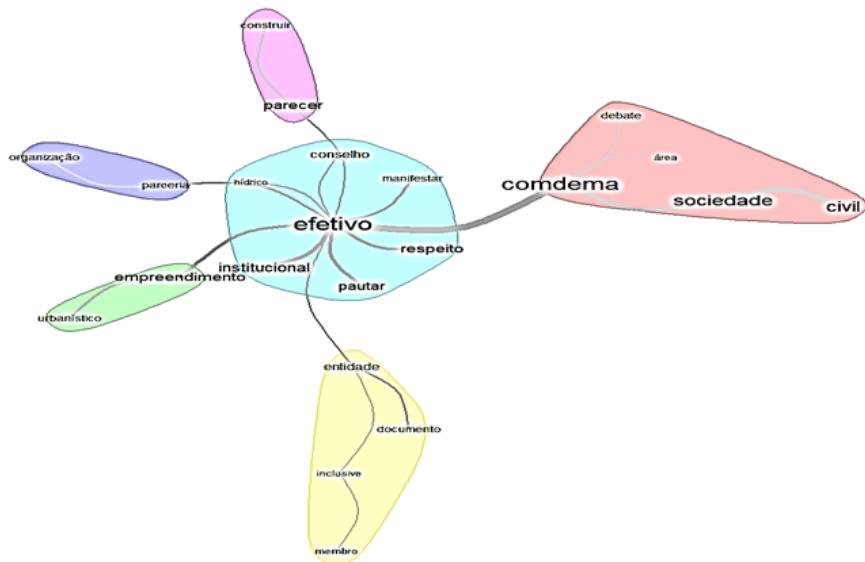


FIGURA 8 – Análise de similitude gerada pelo software Iramuteq para os casos de participação Efetiva para o COMDEMA-SC.

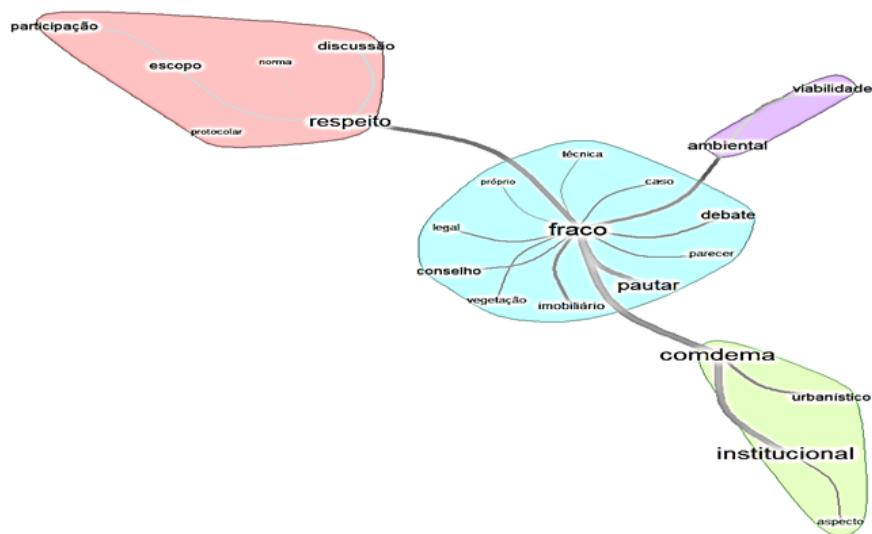


FIGURA 9 – Análise de similitude gerada pelo software Iramuteq para os casos de participação Efetiva para o COMDEMA-SC.

com os aspectos identificados nas vias que conduziram a esse nível de participação no COMDEMA descritos anteriormente.

### **5. Discussões e considerações finais**

A participação em cada órgão não segue um padrão de ocorrência entre efetiva, fraca ou inexiste, pela simples existência do processo em si, sendo que o nível de participação nos órgãos varia dependendo de cada caso específico, tal qual havia sido preconizado por Arnstein (1969) e se mantém nos dias atuais (Slotterback & Lauria, 2019). Ainda assim, foi possível descrever quais os caminhos levaram à efetivação da participação da sociedade.

As vias de participação vão ao encontro das considerações de Bobbio (2018), ao afirmar que as ferramentas utilizadas durante o processo parti-

pativo e a forma como o poder público lida com cada caso define níveis mais ou menos efetivos de participação.

Em ambos os órgãos analisados a participação da sociedade se mostrou fortemente dependente do contexto de ocorrência, estando alinhado com o observado por Collins & Ison (2009) em relação ao papel fundamental do contexto na determinação dos caminhos e do resultado dos processos participativos.

De forma geral, os resultados indicam que quanto maior a organização e coesão da sociedade, e maior a sensibilidade dos mediadores dos processos participativos quanto ao uso de ferramentas de equilíbrio de poder decisório, maior a efetividade da participação. Fica claro, ainda, que além do nível de conflito a forma como este é acolhido e gerido acabam por influenciar decisivamente o resultado

---

final do processo participativo, corroborando os achados reportados por Yao *et al.* (2020).

Ambos os órgãos analisados no presente trabalho possuem atribuições relevantes na resolução de conflitos associados ao meio ambiente, sendo indispensáveis para a implementação e efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente (Agra Filho, 2008; Mueller, 2009).

Os conselhos de meio ambiente possuem atuação mais facilmente vinculada ao tema da participação da sociedade, pois, está em sua própria constituição a ideia de promover a inclusão da sociedade civil no debate e na decisão sobre as questões ambientais, mesmo que nem sempre isso ocorra de forma efetiva (Agra Filho, 2008), como visto nos resultados do presente estudo.

Por sua vez, o Ministério Público é reconhecidamente um órgão que auxilia na fiscalização da implementação e cumprimento da política ambiental (Mueller, 2009), bem como da mediação de conflitos ambientais (Frate *et al.*, 2019), o que pôde ser observado nos casos estudados. Porém, de modo complementar, foi visto que, como uma consequência de sua atuação, o Ministério Público promove a participação da sociedade, tendo inclusive sido observadas ocorrência de níveis efetivos de participação nos processos do órgão analisados, sobretudo quando agiu com ritos menos protocolares (Kirk & Blackstock, 2011).

Por fim, ainda que a coleta de dados tenha se restringido ao período de 2002 a 2012, as evidências produzidas permitem reafirmar a importância tanto do COMDEMA quanto do MP para a promoção da participação da sociedade, se apresentando como mecanismos importantes para a gestão ambiental municipal e a resolução de conflitos ambientais (Agra Filho, 2008; Frate *et al.*, 2019). Deste modo,

as tendências identificadas em ambos os órgãos de diminuição dos níveis de participação ao longo do período analisado devem ser compreendidas com cautela e acompanhadas criticamente pela sociedade.

## Referências

- Abessa, D.; Famá, A.; Buruaem, L. The systematic dismantling of Brazilian environmental laws risks losses on all fronts. *Nature Ecology & Evolution*, 3(4), 510-511, 2019. doi: 10.1038/s41559-019-0855-9
- Agra Filho, S. S. Conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente. *Revista Eletrônica de Gestão de Negócios*, 4(2), 127-140, 2008. Disponível em: <https://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/149.pdf>
- Antunes, D. de C.; Conti, B. R. Dilemas de uma nova agenda de desenvolvimento: um olhar sobre a política ambiental brasileira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 25(14), 73-86, 2012. doi: 10.5380/dma.v25i0.26062
- Arnstein, S. R. A Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224, 1969. doi: 10.1080/01944366908977225
- Arora, N.K.; Mishira, I. COP26: more challenges than achievements. *Environmental Sustainability*, 4(1), 1-4, 2021 doi: 10.1007/s42398-021-00212-7
- Barbieri, J. C. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. São Paulo: Vozes, 1997.
- Bidwell, D.; Schweizer, P. Public values and goals for public participation. *Environmental Policy and Governance*, 31(4), 257-269, 2021. doi: 10.1002/eet.1913
- Bobbio, L. Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(19), 1-17, 2018. doi: 10.1080/14494035.2018.1511193
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. 11. ed. São Paulo, Atlas, 1998.
- Brasil. *Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre

- a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU, 02/09/1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 8 set. 2019.
- Camargo, B. V.; Justo, A. M. *Tutorial IRaMuTeQ em português*. Florianópolis: UFSC, 2016. Disponível em: <[http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues\\_17.03.2016.pdf](http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues_17.03.2016.pdf)>. Acesso em: jul. 2020.
- Chesnais, F. Crisis de sobreacumulación mundial, crisis de civilización. *Herramienta*, 2010. Disponível em: <<http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2013/07/Marxismo-Ecol%C3%B3gico-ed.pdf#page=89>>. Acesso em: jul. 2020.
- Chess, C.; Purcell, K. Public participation and the environment: do we know what works? *Environmental Science & Technology*, 33(16), 2685-2692, 1999. doi: 10.1021/es980500g
- Collins, K.; Ison, R. Jumping off Arnstein's ladder.social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental Policy and Governance*, 19(6), 358-373, 2009. doi: 10.1002/eet.523.
- Del Furia, L.; Wallace-Jones, J. The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy. *Environmental Impact Assessment Review*, 20(4), 457-479, 2000. doi: 10.1016/S0195-9255(00)00035-4
- Dessie, Y., Schubert, U., Wurzinger, M., Hauser, M. The role of institutions and social learning in soil conservation innovations: implications for policy and practice. *Environmental Science & Policy*, 27, 21-31, 2012.
- Doelle, M.; Sinclair, A. J. Time for a new approach to public participation in EA: promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, 26(2), 185–205, 2006. doi: 10.1016/j.eiar.2005.07.013
- Eden, S. Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. *Public Understanding of Science*, 5, 183-204, 1996. doi: 10.1088/0963-6625/5/3/001.
- Enserinke, B. et al. *Public participation international best practice principles*. Fargo: IAIA, 2006. Disponível em: <<https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP4.pdf>>. Acesso em: fev. 2020.
- European Commission. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. *International Legal Materials*, 38(3), 517-533, 1999. doi:10.1017/S0020782900019203
- Frate, C. A. et al. Procedural and distributive justice inform subjectivity regarding wind power: a case from Rio Grande do Norte, Brazil. *Energy Policy*, 132, 185-195, 2019. doi: 10.1016/j.enpol.2019.05.027
- Hartley, N.; Wood, C. Public participation in environmental impact assessment –implementing the Aarhus convention. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4), 319–340, 2005. doi: 10.1016/j.eiar.2004.12.002
- Huber, R. A.; Wicki, M. L.; Bernauer, T. Public support for environmental policy depends on beliefs concerning effectiveness, intrusiveness, and fairness. *Environmental Politics*, 29(4), 1-25, 2019. doi: 10.1080/09644016.2019.1629171
- IAP2 - International Association for Public Participation. *Public participation pillars - internationally recognized principles for making better decisions together*, 2018. Disponível em: <[https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3\\_P2\\_Pillars\\_brochure.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf)>. Acesso em: jul. 2020.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - síntese de indicadores: 2015. Rio de Janeiro, 101 pg., 2016.
- Kami, M. T. M. et al. Working in the street clinic: use of IRAMUTEQ software on the support of qualitative research. *Escola Anna Nery*, 2016. Disponível em: <<http://www.gnresearch.org/doi/10.5935/1414-8145.20160069>>. Acesso em: mai. 2020.
- Kirk, E. A.; Blackstock, K. L. Enhanced decision making: balancing public participation against ‘better regulation’ in British environmental permitting regimes. *Journal of Environmental Law*, 23(1), 97-116, 2011. doi: 10.1093/jel/eqq024

- Liu, L. et al. Public participation in decision making, perceived procedural fairness and public acceptability of renewable energy projects. *Energy and Climate Change*, 1, 100013, 8pg., 2020. doi: 10.1016/j.egycc.2020.100013
- Mueller, B. The fiscal imperative and the role of public prosecutors in Brazilian environmental policy. *Law & Policy*, 32, 104-126, 2009. doi: 10.1111/j.1467-9930.2009.00307.x
- Nadeem, O.; Fischer, T. B. An evaluation framework for effective public participation in EIA in Pakistan. *Environmental Impact Assessment Review*, 31(1), 36-47, 2011. doi: 10.1016/j.eiar.2010.01.003
- Nature. COP26 didn't solve everything — but researchers must stay engaged. *Nature*, 599(7885), p. 347, 2021 doi: 10.1038/d41586-021-03433-2
- O'Faircheallaigh, C. Public Participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27, 2010. doi: 10.1016/j.eiar.2009.05.001
- Oliveira, I. S. D. de; Montaño, M.; Souza, M. P. de. *Avaliação ambiental estratégica*. São Carlos: Suprema, 2009.
- ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, 6, 153-159, 1992. doi: 10.1590/S0103-40141992000200013
- ONU – Organização das Nações Unidas. *Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável*. Joanesburgo: ONU, 2002. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/decpol.pdf>. Acesso em: jan. 2022.
- ONU – Organização das Nações Unidas. *The future we want*. Rio de Janeiro: ONU, 2012. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at\\_download/the-future-we-want.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf). Acesso em: jan. 2022.
- Partidário, M. R. *Introdução ao ordenamento do território*. Lisboa: Univ. Aberta, 1999.
- Ranieri, V. et al. O zoneamento ambiental como instrumento de política e gestão ambiental. In: Espíndola, E. L. G.; Wendland, E.. (Orgs.). *PPG-SEA: Trajetórias e perspectivas de um curso multidisciplinar*. São Carlos: Rima, 2005. p. 109-136.
- Ruiz-Villaverde, A.; García-Rubio, M. A. Public participation in European water management: from theory to practice. *Water Resources Management*, 31(8), 2479-2495, 2017. doi: 10.1007/s11269-016-1355-1
- Santos, R. F. *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2. ed., 2007.
- São Carlos. Lei Municipal nº 10.664 de 2 de agosto de 1993. Dá nova redação à lei de criação do COMDEMA. São Carlos, 1993. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/fotos-antigas/media/1166200907--10664.pdf>. Acesso em ago. 2022
- São Carlos. Lei Municipal nº 13.038 de 31 de julho de 2002. Dá nova redação à lei de criação do COMDEMA. São Carlos, 2002. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/SP/SAO.CARLOS/LEI-13038-2002-SAO-CARLOS-SP.pdf>. Acesso em ago. 2022.
- São Paulo. Lei Complementar nº 734, de 26/11/1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público. São Paulo: Diário Oficial - Executivo, 27/11/1993, p.1
- Sinclair, A. J.; Diduck, A. P. Reconceptualizing public participation in environmental assessment as EA civics. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 174-182, 2017. doi: 10.1016/j.eiar.2016.03.009
- Slotterback, C. S.; Lauria, M. Building a foundation for public engagement in planning: 50 years of impact, interpretation, and inspiration from Arnstein's ladder. *Journal of the American Planning Association*, 85, 183-187, 2019. doi: 10.1080/01944363.2019.1616985
- Tress, B.; Tress, G. Scenario visualisation for participatory landscape planning — a study from Denmark. *Landscape and urban Planning*, 64(3), 161-178, 2003. doi: 10.1016/S0169-2046(02)00219-0
- Tritter, J. Q.; McCallum, A. The snakes and ladders of user involvement: moving beyond arnstein. *Health Policy*, 76(2), 156-168, 2006. doi: 10.1016/j.healthpol.2005.05.008
- United Nations. Regional agreement on the access of information, public participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean. Escazu, Costa Rica, 2018. Disponível em <<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18>>

---

pdf>. Acesso em: jan. 2022.

Upton, R. The decade of environmental panic. *Planning Theory & Practice*, 21(1), 3-6, 2020. doi: 10.1080/14649357.2020.1708018

Yao, X.; He, J.; Bao, C. Public participation modes in China's environmental impact assessment process: An analytical framework based on participation extent and conflict level. *Environmental Impact Assessment Review*, 84, 106400, 12pg., 2020. doi: 10.1016/j.eiar.2020.106400