



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

4º Congresso – Ética e Avaliação de
Impacto Ambiental

Fortaleza - CE
22 a 26 de outubro de 2018

Volume 3

Organização dos Anais
Priscila Oppermann
Nájila Cabral
Marcelo Montaño
Alberto Fonseca
Evandro Moretto



Fortaleza - CE
2018

43. MINISTÉRIO PÚBLICO, GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

Dante Jose de Oliveira e Peixoto^a, Marcelo Montaño^b

^a Universidade de São Paulo (Doutorando do Núcleo de Estudos de Política Ambiental, EESC/USP)

^b Universidade de São Paulo (Professor Doutor do Departamento de Hidráulica e Saneamento, membro do Núcleo de Estudos de Política Ambiental, EESC/USP)

...

E-mail: dantepeixoto@gmail.com

RESUMO

A questão ambiental é atualmente foco de preocupação e debates na sociedade, sendo considerada fundamental para a garantia das condições de vida no presente e no futuro. Tendo como aspectos importantes para a questão os conflitos relacionados ao uso de recursos naturais e aos impactos decorrentes das ações humanas sobre o meio. Visando oferecer subsídios para solucionar os problemas decorrentes dessas questões, houve em nível mundial grandes eventos para discutir o tema ambiental e a criação de políticas ambientais em diversos países visando oferecer ferramentas para o equacionamento da questão ambiental. De uma forma geral, nestes debates e políticas ambientais é lugar comum o reconhecimento da participação da sociedade como um princípio imprescindível para o bom equacionamento das questões e conflitos relacionados ao meio ambiente e à promoção da sustentabilidade. Neste cenário, o Brasil foi parte de boa parte dos debates mundiais sobre meio ambiente, possuindo também a sua Política Nacional do Meio Ambiente desde 1981, que oferece diretrizes para o equacionamento da questão ambiental em território nacional, desde a esfera federal até a municipal. Em combinação com outras normas legais e com a Constituição Federal, o Brasil oferece também lugar privilegiado à participação da sociedade e constituiu como ferramenta que visa promover o cumprimento das leis e a defesa dos interesses difusos e dos bens indisponíveis o Ministério Público (MP). Como órgão atuante na questão ambiental e possuidor de uma estrutura de funcionamento em interface com o público, o presente trabalho parte do princípio de que o Ministério Público é órgão promotor da participação da sociedade, a partir do conceito de que a participação está condicionada à divisão do poder decisório. Assim, foram objetivos do trabalho verificar em que nível o órgão promove a participação social, bem como levantar oportunidades e dificuldades associadas à atuação do órgão para a questão ambiental em âmbito municipal. Para isso, o presente trabalho estudou a atuação do MP em São Carlos – SP de 1989 a 2012, tendo sistematizado as informações de todos os Inquéritos Civis abertos a partir de demandas da sociedade civil e classificando os casos em três níveis de participação de acordo com a divisão do poder decisório. Foram encontrados 184 casos que variam nos distintos níveis de participação, sendo visualizadas oportunidades de participação efetiva e levantadas possibilidades de melhorias para o órgão ampliar o auxílio da promoção da participação da sociedade nas questões ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: Participação da Sociedade, Ministério Público, Gestão Ambiental Municipal

ABSTRACT

The environmental issue is currently a focus of concern and debate in society, being considered fundamental for the guarantee of living conditions in the future. The conflicts related to the use of natural resources and the impacts resulting from human actions are important aspects to solve the questions related to the actual environmental problems. In order to offer subsidies to solve the problems arising from these issues, there were at world level great events to discuss the environmental theme and the creation of environmental policies in several countries to offer tools to address the environmental issue. Generally speaking, in these environmental debates and policies, it is commonplace to recognize the participation of society as an essential principle for the good consideration of issues and conflicts related to the environment and the promotion of sustainability. In this scenario, Brazil was part of a large part of these world debates, having also made the National Environment Policy in 1981, which provides guidelines for promoting the environmental policy in whole country, from the federal to the municipal sphere. In combination with other legal norms and with the Federal Constitution, Brazil also has the Public Ministry (MP) as a privileged place for the participation of society. The MP is a public agency constituted as a tool that aims to promote compliance with laws and the defense of diffuse interests and assets unavailable. As an organ that is active in the environmental issue and has an operating structure in interface with the public. Because of this the present work assumes that the Public Ministry is an agency that promotes the participation of society, based on the concept that participation is conditioned to the division of decision-making power. Thus, the objectives of the work were to verify at what level the agency promotes social participation, as well as to raise opportunities and difficulties associated with the agency's action on the environmental issue at municipal level. In order to do so, the present work studied the performance of the MP in São Carlos - SP from 1989 to 2012, having systematized the information of all Civil Inquiries opened from civil society demands and classifying the cases into three levels of participation according to the division of decision-making power. A total of 184 cases were found varying in the different levels of participation. Opportunities for effective participation were visualized and opportunities for improvements were raised for the organization to increase the assistance of promoting the participation of society in environmental issues.

KEYWORDS: Public participation; Public ministry; Municipal environmental management

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

A questão ambiental é atualmente foco de preocupação e debates na sociedade, sendo esta questão considerada decisiva para que haja garantia de que existem condições de suporte à vida no futuro. (RATTNER, 2002)

Visando oferecer subsídios para solucionar os problemas decorrentes dessas questões, houve no mundo grandes eventos reunindo grandes conjuntos de nações e especialistas para discutir o tema ambiental, bem como quais possíveis soluções institucionais e técnicas poderiam ser adotadas, como por exemplo a criação de políticas ambientais, visando oferecer ferramentas para o equacionamento da questão ambiental. (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004)

Dentro deste debate, o tema do desenvolvimento humano tem sido objeto de intensas discussões, por ser fonte de inegociáveis conflitos e preocupações da sociedade. Como forma de lidar com estes conflitos, sobretudo nas nações democráticas e liberais, a partir do último quarto do século XX, a criação de políticas institucionais tem sido a mais difundida alternativa adotada (CHOMPUNTH, 2013; SANTOS, 2004).

Ainda neste contexto, o Brasil dispõe de um ferramental bem estabelecido para equacionar o desenvolvimento humano e a questão ambiental, oferecido pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/81, em consonância com os preceitos da sustentabilidade ambiental. No entanto, passadas três décadas, a articulação requerida entre

seus instrumentos ainda não é verificada plenamente, levantando dúvidas e prejudicando a eficácia individual e global de todo o quadro instrumental desenhado em tal política (RANIERI et. Al., 2005).

A ponderação variável ambiental para a tomada de decisão nos distintos âmbitos do desenvolvimento da sociedade é aspecto fundamental para a busca da sustentabilidade. No entanto, para que a inserção dessas questões se dê de forma efetiva, é necessário uma série de princípios e procedimentos para que o aspecto ambiental seja de fato ponderado de forma equilibrada nos processos de tomada de decisão (SANTOS, 2004).

Um dos princípios tido como imprescindível para a consecução da política ambiental nos distintos níveis de implementação é o da participação da sociedade. Devendo ser dada abertura à participação durante todo o processo de construção das decisões, tendo como base que a participação ocorra promovendo a efetiva divisão do poder decisório. (IAIA, 2006).

Neste sentido, há o entendimento de que a participação da sociedade em processos de tomada de decisão é um valor a ser necessariamente exercitado, preferivelmente desde os níveis iniciais do planejamento até a implementação de projetos ou mesmo na fiscalização de sua operação. Além disso, é 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 (IAIA, 2006).

Para compreender a forma como se dá a participação da sociedade, Arnstein (1969) traz que não existe uma ideia estanque de participação. Ou seja, o simples fato de uma determinada etapa do processo decisório ter como título “etapa participativa” não garante em si a participação da sociedade de forma efetiva. A autora coloca, a partir de seus estudos, que a participação da sociedade na verdade varia em níveis que vão desde a não participação, passando por níveis de “concessão mínima de poder” e chegando até os níveis de “poder cidadão”, tendo sido essa forma de participação sistematizada no formato de uma escada com 8 degraus, em que quanto mais no topo da escada, maior o nível de participação da sociedade.

Ainda a mesma autora traz um conceito chave de que o nível de participação da sociedade deve necessariamente ser medido proporcionalmente ao quanto o poder de decisão está distribuído entre os distintos grupos interessados no processo que está em curso.

Neste sentido, o Ministério Público (MP) é um órgão que atua no Brasil no equilíbrio dos conflitos relacionados aos interesses difusos e aos bens indisponíveis, tendo o meio ambiente como um de seus alvos de atuação. Ressalta-se ainda que a atuação do MP se dá basicamente por meio do promotor de justiça que pode individualmente promover inquéritos e ações visando garantir o efetivo cumprimento das leis e a dissolução de conflitos em seu âmbito de atuação, ou receber diretamente em interface com a sociedade requerimentos para que sejam averiguados casos relacionados aos temas de atuação de cada uma das áreas de atuação das promotorias de justiça.(BRASIL, 1988; GOHN, 2004)

Assim, a partir do conceito de que a participação da sociedade está condicionada à divisão do poder decisório e tendo o MP como órgão atuante na questão ambiental e possuidor de uma estrutura de funcionamento em interface com o público, e que atua influenciando diretamente a tomada de decisões sobre conflitos e questões da sociedade, o presente trabalho partiu do princípio de que o Ministério Público é órgão promotor da participação da sociedade e buscou verificar em que nível o órgão promove a participação social, bem como levantar oportunidades e dificuldades associadas à atuação do órgão para a questão ambiental em âmbito municipal.

METODOLOGIA

De acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo (LOMP/SP, Lei Complementar Estadual nº 734/93), os procedimentos básicos para a atuação do órgão em matéria ambiental observam os seguintes elementos: O acolhimento da denúncia, caso se enquadre nas atribuições do MP; a partir do acolhimento da denúncia, se dá a

abertura de um Inquérito Civil; por meio do Inquérito Civil, o Promotor conduz o caso, ouvindo as distintas partes e confrontando as situações encontradas como a legislação, promovendo aí a participação das partes afetadas e motivadoras do caso; por fim, com a solução do caso é promovido o arquivamento do inquérito, ou caso não haja solução na esfera do MP, é aberta uma Ação Civil Pública, em que um juiz de direito irá arbitrar a solução justa para o caso.

A presente pesquisa investigou todos os Inquéritos Civis Públicos arquivados na Comarca de São Carlos, ou seja, até a solução do caso ou encaminhamento ao Judiciário por meio de Ação Civil Pública, entendendo que deste modo seriam incorporados ao universo amostral da pesquisa os casos que envolveram a participação exclusiva do MP, dos denunciantes e denunciados.

Sendo assim, a partir da constatação de um formato padrão para os processos analisados, foram extraídas as seguintes informações: 1 - O número do Inquérito; 2 - Numeração da caixa; 3 - O ano de arquivamento do caso; 4 - O Promotor responsável; 5 - O objeto do caso; 6 – Demandante; 7 – Demandado.

Com estas informações levantadas, foi possível organizar os resultados partindo de distintos agrupamentos, sendo possível buscar correlações, por exemplo, entre o Demandado e o resultado em termos de participação, e assim por diante.

Após sua leitura e interpretação, os processos foram também separados em relação ao aspecto ambiental que justificou a demanda, observando as seguintes categorias: 1.“Perturbação do sossego”; 2; “Vegetação”; 3.“Recursos Hídricos”.

Finalmente, os processos foram classificados quanto ao nível de participação verificado, com base no seguinte quadro de classificação, proposto com base nos níveis de participação descritos por Arnstein (1969) e demais autores expostos:

Quadro de Análise do Nível de Participação da Sociedade	
Participação Inexistente	Classificação conforme Arnstein (1969), quando não há possibilidade no exercício em curso de que a sociedade tenha poder de intervir na decisão. Por exemplo sendo o processo não acatado pelo promotor ou não encaminhado, não tendo assim participação da sociedade.
Participação Fraca	Classificação embasada nas ideias de Arnstein (1969), Souza (2001), IAIA (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.
Participação Efetiva	Classificação balizada pela descrição de Arnstein (1969) para os níveis de participação com controle cidadão, refletindo situações nas quais Hartley e 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 e Blackstock (2011) e as boas práticas para a participação de IAIA (2006).

Quadro 1 - Quadro de análise do nível de participação da sociedade. (Elaboração própria)

DESENVOLVIMENTO (OU RESULTADOS E DISCUSSÃO)

Ao todo a pesquisa realizada tomou contato com 744 inquéritos civis arquivados na comarca de São Carlos entre os anos de 1989 e 2012, sendo que destes, 184 foram casos que tiveram origem a partir de um requerimento oriundo da sociedade civil, seja organizada em associações ou organizações não governamentais, seja por meio de abaixo assinado, ou ainda por denúncia individual.

Como forma de visualizar outras correlações, os casos foram também separados em termos do aspecto ambiental motivador do caso, resultando nos seguintes resultados para cada um dos aspectos elencados na metodologia do presente trabalho.

Todos os casos puderam ser interpretados à luz do Quadro 1, tendo como resultado os dados sistematizados a seguir pela Figura 1, abaixo:

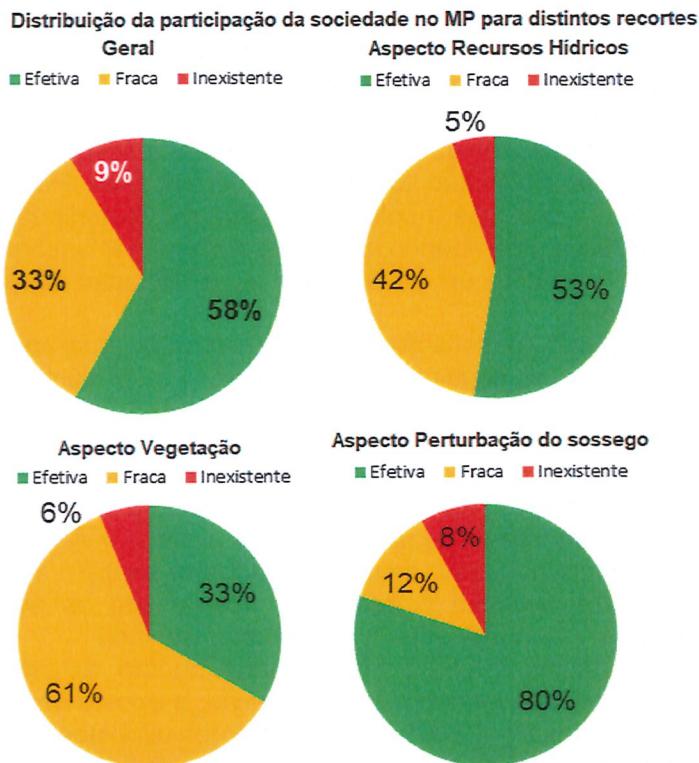


Figura 1 - Níveis de participação da sociedade no MP em geral e por aspectos ambientais específicos.
(Elaboração própria)

Conforme se pode observar, houve enquadramento dos casos analisados em distintos níveis de participação, tendo sido possível a visualização bastante clara da maior divisão do poder decisório entre os distintos casos. Ora a promotoria pública ofereceu maior poder de condução ao público, ora menos, a depender do caso em tela.

A visão geral da participação da sociedade no órgão, expressa pelo gráfico “Participação da Sociedade no MP Geral”, mostra que o órgão promove a efetiva participação em 58% dos casos analisados, demonstrando a aptidão do órgão para promover a divisão do poder decisório como mecanismo de participação da sociedade na tomada de decisão sobre questões ambientais.

Entretanto, quando se sistematizam os dados por aspectos ambientais distinos, é possível perceber uma oscilação razoável entre os resultados, fato oriundo da condução dada pelo MP a cada um dos tipos de casos encontrados. Por exemplo, para os casos em que o aspecto motivador do inquérito é “Vegetação”, a participação é “Fraca” para 61% dos casos, pois trata-se de muitos casos com soluções técnicas já bastante consolidadas, que envolvem órgãos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, e a promoção restauração vegetal para casos de denúncias de desmatamentos irregulares, não tendo o MP a postura de se reportar ao público autor da denúncia, ou afetado de alguma maneira, porém promovendo a solução técnica para o caso.

Já quando se tratam de casos envolvendo a “perturbação do sossego”, a participação é “Efetiva” em 80% dos casos, pois há geralmente vizinhos envolvidos em casos de distúrbio das condições ambientais por um demandado e, neste caso, a promotoria tem o praxe de atuar se reportando a todos os interessados no caso, buscando estabelecer acordos de boa convivência e aplicando os entendimentos legais cabíveis para cada um dos casos.

Para os casos em que o aspecto em tela são “Recursos Hídricos” há um equilíbrio considerável, com maior preponderância de participação “Efetiva”. Tal questão se explica por um lado pelo fato de que a gestão dos recursos hídricos, de forma geral possui em si a característica de estar ligada a múltiplos atores, demandando um esforço do MP de contemplá-lo, porém, por outro lado se enquadram aí também casos relacionados a

denúncias motivadas por falhas técnicas, resolvidas com a designação de reparos feita pelo Promotor de justiça, explicando os 42% de participação “Fraca”.

CONCLUSÃO

O Ministério Público do estado de São Paulo estudado pela presente pesquisa para o município de São Carlos promove efetivamente sua atuação como um promotor da participação da sociedade, de acordo com os preceitos de que a participação da sociedade está diretamente ligada a divisão do poder decisório na resolução dos conflitos associados à questão ambiental.

Existem distintos níveis de participação da sociedade encontrados para os distintos casos estudados, demonstrando que há oportunidade para que se promova a participação em níveis mais elevados para os casos avaliados como com participação “fraca” ou “inexistente”, pois como relata a literatura, em casos em que a participação é mais efetiva, geralmente a solução para os conflitos é também mais efetiva.

Podendo encarar o MP também como um órgão que auxilia na tomada de decisão e promove a participação da sociedade, por sua interface direta com o público e pela sua condução dos casos, se apoiando e oferecendo protagonismo para distintos atores, existe espaço para aperfeiçoamento do caráter participativo da efetivação das políticas ambientais no Brasil, desde que garantida a compreensão de que a participação da sociedade é um processo que está ligado ao equilíbrio do poder decisório, promovendo a efetiva divisão desse poder aos distintos atores interessados.

REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation.**JAIP**, Vol. 35, N°4, pp 216-224, Julho 1969.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista brasileira de Política internacional**, v. 47, n. 2, p. 100-130, 2004.
- BRASIL. (1981). Política Nacional de Meio Ambiente, **Lei 6.938**, 31 de agosto de 1981.
- BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988.
- CHOMPUNTH, C. (2013). Public Participation in Environmental Management in Constitutional and Legal Frameworks. **American Journal of Applied Sciences**, 10 (1): 73-80, 2013.
- IAIA— INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. (2006). **Public Participation – International Best Practice Principles**. Special Publications Series N°4. Fargo.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, v. 13, p. 20-31, 2004.
- HARTLEY, N.; WOOD, C. (2005). Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention. **Environmental Impact Assessment Review**. 25:319 – 340.
- KIRK, E. A.; BLACKSTOCK K. L. (2011). Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against Better Regulation in British Environmental Permitting Regimes. **Journal of Environmental Law** 23:97-116.

RANIERI, V. E. L.; MONTAÑO, M. ; OLIVEIRA, I. S. D. ; SOUZA, M. P. Contribuições para a discussão de natureza técnico-jurídica acerca do papel do instrumento zoneamento ambiental no processo de licenciamento de atividades.. **Revista Jurídica UNICOC**, Ribeirão Preto, v. Ano II, n. 2, p. 185-193, 2005.

RATTNER, Henrique. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: o mundo na encruzilhada da história. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 2, n. 14, 2002

SANTOS, R. F. (2004). **Planejamento Ambiental: teoria e prática**. São Paulo. Oficina de Textos, 2004.

SOUZA, M. L. (2001). **Mudar a cidade** – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão Urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.