

## **Categoria II, subcategoria A: Direito à participação**

*Raul da Silva Telles – Instituto Socioambiental*

### **1. Introdução**

O presente capítulo tem como objeto avaliar como a legislação brasileira incorpora do direito de participação em decisões ambientais, avaliando tanto a Constituição Federal como a legislação ordinária e, quando pertinente, também o posicionamento dos tribunais.

Seguiremos a mesma metodologia do capítulo anterior, que avalia o direito à informação, qual seja, analisar a legislação brasileira à luz dos questionamentos trazidos pelo caderno de indicadores do no “Projeto de Avaliação da Implementação do Princípio 10 na América Latina” (indicadores 92 a 95)

### **2. O conceito de participação**

Para compreendermos se a legislação nacional trata adequadamente do direito à participação, é necessário primeiramente delimitá-lo. Nesse passo, seguimos o disposto na Convenção de Aarhus, que divide-o em: a) participação em decisões específicas (art.6º); b) participação em planos, programas e políticas relacionadas ao meio ambiente (art.7º); e c) participação na elaboração de regulamentos executivos e/ou instrumentos normativos de aplicação geral (art.8º). Importante refletir, mesmo que brevemente, sobre esses três níveis de participação.

Tradicionalmente a participação popular tem sido vista pelas legislações nacionais como algo atrelado a processos de avaliação de impacto ambiental, sendo portanto reduzida ao primeiro nível estabelecido pela Convenção de Aarhus. Embora importante e com grande potencial de efetivamente moldar projetos de desenvolvimento econômico a algumas condicionantes ambientais, a participação no nível micro é insuficiente se não vier acompanhada das demais. É necessário que a sociedade possa participar ativamente da construção das políticas ambientais, que ao fim a ao cabo vão condicionar a elaboração e implantação de empreendimentos, planos e programas com efeitos adversos sobre o meio ambiente. Nesse

passo, é importante definir quais tipos de planos, programas e políticas devem ser considerados como relevantes para o meio ambiente, e portanto objeto de participação social.

Existe no Brasil um Sistema Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6938/81), que reúne os assim chamados “órgãos ambientais” federais, estaduais e municipais. Portanto, seguindo o padrão de compartimentação burocrática das políticas públicas em vigor nos Estados modernos, a política ambiental foi destacada das demais políticas nacionais e tratada como uma política setorial. Mas é evidente que muitas das políticas com impacto positivo ou negativo sobre o meio ambiente e a qualidade de vida não são formuladas ou implementadas por esses órgãos ambientais, pelo contrário, na maior parte das vezes esses órgãos atuam apenas como coadjuvantes na implementação dessas políticas, tentando “esverdear” alguns de seus aspectos mais importantes.

Nesse sentido, planos e programas relativos ao meio ambiente devem ser entendidos como aqueles imediatamente pertinentes à qualidade ambiental, como os referentes ao uso da terra, florestas, recursos hídricos, resíduos sólidos, geração de energia, poluição atmosférica, dentre outros. Sobre esses temas devem ser centrados os esforços de participação, o que, no entanto, não invalida ou afasta a necessidade de participação em outros foros.

Mais um ponto merece ser ressaltado. Quando falamos em participação nos processos decisórios, estamos falando da participação na construção da decisão, na regra final estabelecida após todo um longo processo de discussões e negociações, em que diversos atores interagem em busca de uma solução possível para determinada situação. Mas podemos falar também de processos nos quais não são tomadas propriamente decisões, mas simplesmente são levantadas *opiniões* que serão recolhidas pelo órgão público ou por um determinado empreendedor. Temos, portanto, que diferenciar a participação *decisiva*, da participação *informativa* ou *consultiva*, cujo grau de interferência da sociedade na decisão tomada é variável. Vamos avaliar qual o tipo de participação está estabelecido em nossa legislação para cada caso analisado, estando claro que o tipo de participação desejável é a decisiva.

### **3. Direito de participação em decisões administrativas e políticas**

Quando buscamos identificar em nosso ordenamento jurídico formas institucionalizadas de participação da sociedade civil na construção de decisões pertinentes à questão ambiental, vemos que há basicamente duas figuras que cumprem com essa função: as Avaliações de Impacto Ambiental - AIA e os colegiados ambientais. Pela primeira forma, possibilita-se a participação em decisões específicas, e pela segunda faculta-se a participação na elaboração de políticas e normas de caráter ambiental.

No entanto, não há na Constituição Federal nenhum dispositivo geral que estabeleça o direito de participação da sociedade em decisões políticas de interesse público, e tampouco há uma lei específica sobre direitos fundamentais que o estabeleça. Há apenas uma disposição em seu art.225 que determina uma parceria entre Poder Público e sociedade na defesa do meio ambiente, o que vem sendo interpretado pela doutrina como base do “princípio da cooperação”, o qual levaria à necessidade de participação nos processos de tomada de decisão. Mas essa é apenas uma interpretação doutrinária, que ainda não foi avalizada por decisões judiciais nesse sentido, sendo, portanto muito mais principiológica do que prática. Há, portanto, uma lacuna que deveria ser suprida, na medida em que a ausência dessa previsão expressa limita a possibilidade de criar espaços participativos nos processos de tomada de decisão, notadamente naqueles referentes a assuntos macro.

Nesse ponto é importante ressaltar que o Brasil ratificou e internalizou em seu ordenamento jurídico (Decreto 193/02) a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata do direito de povos indígenas e tribais em países independentes, e que em seu art. 6º estabelece o direito de consulta prévia a esses povos sempre que estejam previstas medidas legislativas ou administrativas que possam afeta-los diretamente. Isso significa tanto obras e empreendimentos concretos, como planos regionais ou nacionais que possam vir a afeta-los. No entanto, diferentemente do que ocorre em outros países latino-americanos, nos quais os governos nacionais há anos vêm editando normas administrativas para sua regulamentação e os tribunais já têm jurisprudência nela baseada, no Brasil a convenção tem muito pouco importância, e não se conhece nenhuma decisão judicial que tenha nela se fundamentado. Essa situação se explica não só pela pouca importância dos indígenas e populações tribais na política nacional, mas também por uma cultura jurídica avessa à internalização de obrigações assumidas em acordos internacionais. Portanto, a Convenção 169, embora esteja formalmente em vigor, vem sendo totalmente desconhecida tanto pelo governo quanto pelo

judiciário, sendo totalmente letra morta.

### **3.1. Avaliação de Impacto Ambiental -AIA**

Apesar do exposto acima, a legislação infraconstitucional traz um instrumento que, se bem aplicado, permitir a participação tanto em decisões sobre projetos específicos quanto na elaboração de planos, programas e projetos com possíveis consequências ambientais. É ela a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA.

A AIA surgiu no ordenamento nacional com a Lei Federal nº 6803 de 02 de junho de 1980, que dispõe sobre zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, muito em função da pressão de organismos internacionais que financiavam grandes obras no Brasil, e que exigiam que houvesse algum tipo de preocupação com os impactos ambientais que essas poderiam causar<sup>1</sup>. Segundo esse diploma legal, a instalação de distritos industriais deveria passar por um processo de avaliação de impactos ambientais para identificar a melhor localização e as características dos mesmos<sup>2</sup>.

Mas foi com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81) que a AIA passou a ser uma ferramenta mais ampla de planejamento ambiental, utilizável para outros fins que não o do zoneamento industrial. Definida como um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art.9º, III), a AIA ganhou um status autônomo. Não há nessa lei ou em qualquer outra legislação uma definição sobre qual o escopo da AIA, razão pela qual devemos nos servir da doutrina para delimitar seus objetivos e alcance. Nesse sentido, a doutrina do direito ambiental vem majoritariamente defendendo que, tal como estabelecido no direito comparado, a AIA deve se aplicar a todos os tipos de obras, programas ou atividades que possam trazer consequências ao meio ambiente. Essa, no entanto, é muito mais uma construção teórica do que uma constatação da prática, como veremos mais adiante.

Apesar de ser um instituto autônomo, que pode ser materializado de diversas formas, a AIA está profundamente ligada, em nosso ordenamento jurídico, ao licenciamento ambiental e, mais especificamente, ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o que trouxe grande confusão conceitual na doutrina nacional. Não são poucos os que falam de ambos como se fossem

---

<sup>1</sup> cf. FERRER, 1998.

<sup>2</sup> cf. ANTUNES, 1996, p. 152.

sinônimos, quando na verdade o licenciamento ambiental é apenas uma espécie de avaliação de impactos, mas que, por inúmeras razões, acabou sendo muito melhor regulamentado do que o seu gênero.

A Constituição Federal, elaborada após a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, acabou encampando essa confusão conceitual, e, ao invés de tratar da AIA, acabou trazendo a regra de que para toda atividade possivelmente impactante é necessário Estudo de Impacto Ambiental, *in verbis*:

“art.225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

Há ampla aceitação na doutrina e jurisprudência de que o legislador constituinte acabou confundindo-se, pois ao invés de prever a necessidade de avaliação de impacto para atividades poluidoras, como seria lógico, acabou por exigir especificamente o EIA/Rima, ou seja, previu o instrumento mas não o agente que o aplica. Nesse sentido, vale reproduzir o pensamento de OLIVEIRA:

“Dessa forma, é nosso pensamento que o legislador constituinte” – e infraconstitucional, acrescentamos nós – “infelizmente limitou-se a considerar concretamente apenas as obras e atividades que possam ter conseqüências degradadoras, isto é, preocupou-se apenas com a instalação de obras ou atividades potencialmente degradadoras (...) Temos o entendimento de que teria pecado duas vezes: uma por não se referir expressamente ao licenciamento ambiental, elevando-o ao nível constitucional, e, outra, por não estender a determinação, também expressamente, aos planos, políticas e projetos governamentais”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> OLIVEIRA, 1999, p. 146.

Verifica-se, portanto, que a AIA está estabelecida tanto em nível constitucional quanto infra-constitucional, e formalmente sua aplicação pode ser feita a qualquer atividade, plano ou programa que possa gerar impactos negativos sobre o meio ambiente. Isso, porém, não vem se verificando na prática. Até hoje nenhum grande plano ou programa governamental foi submetido a uma avaliação de impacto ambiental com a participação da sociedade civil, o que a torna um instrumento existente, mas ineficaz para a participação em planos ou políticas.

Hoje ela se aplica quase que exclusivamente a obras e empreendimentos concretos – decisões *micro* – e mesmo assim com uma série de limitações, dentre as quais deve se ressaltar:

- A participação da sociedade é pontual e meramente consultiva, sendo, portanto, secundária no processo decisório
- Não há previsão de audiências públicas – momento de participação social - previamente à elaboração do estudo de impacto ambiental, o que muitas vezes o torna pouco útil para responder às dúvidas e anseios da comunidade interessada
- A comunicação para a realização das audiências é precária, consistindo unicamente na obrigação de publicação no diário oficial e algum jornal de circulação local, o que é insuficiente para permitir uma real informação à sociedade (Resolução CONAMA 09/87)
- A dinâmica de realização das audiências está pouco regulamentada, o que as torna, em regra, espaços para a propaganda do projeto e com pouca oportunidade para questionamentos da sociedade
- O EIA/Rima geralmente é feito com linguagem inacessível à maioria da população, e o tempo que o cidadão tem para poder analisa-lo previamente à audiência é ínfimo (45 dias – Resolução CONAMA 09/87)

Conclui-se, portanto, que a AIA está parcamente previsto na legislação e vem sendo aplicada de maneira bastante restrita, o que torna a participação social ocasional e pouco importante nas decisões dela oriundas.

### 3.2. Colegiados ambientais

Por outro lado, há vários colegiados ambientais que têm como competência formal avaliar e formular políticas públicas, bem como criar normas para regulamentar o uso de recursos naturais.

Podemos identificar ao menos oito diferentes órgãos colegiados com atuação na área ambiental e com participação da sociedade civil organizada, criados e regulamentados por leis federais. Vide a tabela abaixo.

Nome do colegiado	Legislação regulamentadora	Composição
Comissão coordenadora do Programa Nacional de Diversidade Biológica – PRONABIO	Decreto Federal nº 1354/94	12 membros – 2 ONGs
Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGEN	Medida Provisória 2186 Decreto Federal 3945/01	19 membros – nenhuma ONG (apenas como convidado permanente)
Comitês de Bacia Hidrográfica – CBHs	Lei Federal nº 9433/97	50% governo – 50% sociedade civil
Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH	Lei Federal nº 9433/97	51% governo – 49% sociedade civil
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	Lei Federal nº 7797/89	13 membros – 5 ONGs
Conselho Gestor do Fundo de Direitos Difusos	Lei Federal nº 7347/85	10 membros – 3 ONGs
Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA	Lei Federal nº 6938/81	
Conselhos Gestores de Unidades de Conservação	Lei Federal nº 9985/00	Ainda não definida

Como fica claro no quadro anterior, os colegiados ambientais são bastante diferentes entre si, tanto na área de atuação quanto na composição. Podemos identificar dois tipos básicos de colegiados quanto à abrangência dos temas que são neles discutidos: alguns discutem temas gerais, enquanto outros devem se restringir a determinada área temática dentro da ampla gama de assuntos relativos ao meio ambiente. Já com relação à competência territorial, podemos também dividi-los em dois grandes grupos: aqueles de abrangência geral dentro de seu nível federativo (federal, estadual ou municipal), como é o caso dos conselhos estaduais e nacional de meio ambiente, e aqueles com competência para cuidar de determinada região geográfica, geralmente especificada em lei, como é o caso dos comitês de bacia hidrográfica e os conselhos gestores de unidades de conservação.

Alguns colegiados têm a função de discutir, elaborar e definir programas e políticas ambientais, enquanto outros têm a mera função de serem consultados antes da implantação de um projeto ou programa elaborado pelo poder público. Assim, podemos classificá-los, quanto ao seu poder decisório, como *deliberativos* ou *consultivos*. Há casos também de conselhos com função mista, onde para determinados assuntos há poder deliberativo e para outros simplesmente consultivo.

De todos os órgãos acima apontados, podemos destacar dois cuja importância vem se demonstrando significativa no contexto da política ambiental brasileira: o CONAMA e os Comitês de Bacia Hidrográfica. Vamos, a seguir, analisar brevemente a regulamentação legal e o papel representado por esses colegiados na política ambiental brasileira, dando destaque para o papel exercido pela sociedade civil organizada em cada.

### **3.2.1. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA**

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, foi criado pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e regulamentado pelo Decreto no 99.274/90, posteriormente alterado pelo Decreto nº 3942/01, constituindo o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente. É o grande precursor dos colegiados ambientais no Brasil e, como quase tudo que foi introduzido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, representou à época uma grande inovação no mundo jurídico, principalmente em função de suas atribuições e poderes.

Sua estrutura incorpora tanto representantes do poder público das três esferas federativas, quanto representantes de outros setores da sociedade, desde ONGs até centrais sindicais e associações empresariais. Busca agregar, portanto, pelo menos em tese, os elementos necessários para que seja efetivamente um espaço para reflexão sobre a política ambiental brasileira, e tem como objetivo propiciar os canais de comunicação entre Estado, mercado e sociedade civil para que possam discutir e definir políticas de desenvolvimento sustentável para o país.

Como órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, ocupa formalmente posição de destaque na formulação da política nacional do meio ambiente, pois praticamente todas as questões de relativa importância para a preservação ambiental deveriam passar por seu crivo. Suas competências estão estabelecidas no art.8º da Lei nº 6938/81:

- I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA
- II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.
- III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA
- IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental (Vetado);
- V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
- VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Como se vê, as competências do CONAMA são bastante abrangentes, o que lhe dá amplos poderes dentro do SISNAMA para atuar como o foro de reflexão sobre as políticas voltadas ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que lhe confere uma certa ambigüidade em suas atribuições. Ao lhe conferir *competência normativa*, o legislador lhe dotou de poderes que o transformam, na prática, no órgão central de toda a PNMA, pois é a partir de suas deliberações que esta poderá ser aplicada e direcionada.

Há, porém, uma série de deficiências nesse colegiado, e a principal delas é a sub-representação da sociedade civil organizada, que por isso fica sempre a mercê das posições tomadas pelo governo federal, que detém a maioria dos conselheiros. Essa situação é uma ameaça à efetividade desse instrumento, pois ao permitir que as decisões possam ser fechadas a partir de uma posição fixa de um dos atores, possibilita que estas possam ser tomadas sem negociação e sem reflexão, que são os objetivos maiores dos conselhos participativos.

Embora a situação tenha melhorado com a reformulação estrutural realizada por força do Decreto nº 3942/01, ela não foi resolvida. Ao comparar a antiga composição com a atual, é possível notar que diminuiu o desequilíbrio entre poder público e sociedade civil, embora nem

de longe tenha sido eliminado. O Governo Federal, que antes tinha praticamente 39% dos assentos, ficou com 30%, e os governos estaduais, que tinham 37%, hoje têm 27%. Os municípios, por sua vez, foram os que mais ganharam em representatividade – passaram de pouco mais de 1% para 8%. De qualquer forma, mesmo com a nova composição o poder público (nas três esferas) ainda mantém a maioria qualificada, ou seja, 66% dos assentos e o restante, vulgarmente denominado de “sociedade civil”, detém apenas 34%.

Deve-se ainda notar que o espaço ocupado efetivamente pela *sociedade civil organizada*, como conceituada no presente trabalho, é ainda menor do que os 34% acima apontados. Nem todos os atores não estatais podem ser considerados como representantes da sociedade civil, pois boa parte desses representa associações empresarias e outros setores organizados da economia, como produtores rurais, industriais ou mesmo sindicatos. Para as ONGs coube efetivamente apenas 14 dos 101 assentos existentes, e ainda assim duas delas são escolhidas pelo Presidente da República – o que obviamente é uma ingerência perniciosa à organização social - e uma tem vaga assegurada por lei – a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN).

Essa composição tem frustrado muitas das expectativas das ONGs e dos movimentos sociais quanto à possibilidade de utilizar o CONAMA como espaço de democratização das decisões ambientais. Se é verdade que em grande parte dos assuntos esses atores vêm ocupando espaço privilegiado na articulação política, naqueles de interesse direto do governo federal não há como discutir ou negociar efetivamente, pois a decisão já vem imposta por uma vontade unilateral.

Mas há uma mudança política digna de nota, que foi a decisão do governo federal, a partir de 2003, de arcar com os custos de transporte dos representantes de ONGs que têm que se deslocar a Brasília para poder participar das reuniões plenárias e das câmaras técnicas. Essa era uma medida muito requisitada, e que chegou em boa hora.

### **3.2.2. Comitês de Bacia Hidrográfica**

Os Comitês de Bacia Hidrográfica – CBHs, colegiados ambientais integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGRH, estão previstos legalmente pela Lei Federal nº 9433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH. É um dos órgãos mais importantes do SNGRH, pois tenta fazer valer um dos fundamentos da

PNRH, qual seja, a gestão descentralizada e com participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art.1º, VI, Lei nº 9433/97).

Segundo a disposição legal, os CBHs terão como área geográfica de atuação uma bacia ou sub-bacia hidrográfica (art.37), instituindo assim uma nova forma de gestão de um recurso ambiental, que não mais se apegue às divisões administrativas artificiais usualmente adotadas, mas a uma divisão ambientalmente pertinente. A competência desses comitês é a seguinte:

- Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- Arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- Propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo

Como se vê, têm os CBHs amplos poderes para definir e controlar a forma de gestão ambiental nas bacias hidrográficas nas quais estão inseridos. O plano de bacia, que é um plano de longo prazo e que visa, dentre outros, fazer um diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos em determinada bacia, estabelecer metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis e definir medidas a serem tomadas para o atendimento das metas previstas (art.7º), é sem dúvida um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental previstos em nossa legislação.

Segundo o estabelecido na lei da PNRH, os CBHs são compostos por representantes a) da União; b) dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em sua respectivas áreas de atuação; c) dos municípios situados, no todo ou

em parte, em sua área de atuação; d) dos usuários das águas de sua área de atuação; e) **das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia** (art.39). Apesar da redação confusa do dispositivo legal, fica claro que os comitês de bacia devem ser necessariamente compostos por membros do poder público, do mercado (usuários das águas) e da sociedade civil organizada (entidades civis de recursos hídricos), vale dizer, são verdadeiros conselhos ambientais participativos.

Mas qual a relação de força entre esses diversos setores? Segundo o art.39, §1º do referido diploma legal. “o número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros”. Significa dizer que, segundo disposição legal, esses conselhos devem assumir, no mínimo, a forma *paritária*, como definido anteriormente, podendo ser, de acordo com o regimento de cada CBH, *tripartite*. A regra vem sendo a formação de comitês paritários.

Porém, é necessário admitir que, embora formalmente avançados, os comitês de bacia têm poucos efeitos práticos. Não raro importantes decisões administrativas relativas aos recursos hídricos são tomadas sem sequer informar previamente os comitês, e muitas vezes desconsiderando o planejamento feito para aquela determinada bacia hidrográfica. Esse vem sendo o caso, por exemplo, do projeto de transposição das águas do rio São Francisco. O comitê de bacia competente analisou a proposta e a rejeitou, inclusive porque está em desacordo com o estabelecido no plano de bacia. Assim mesmo, o governo federal insiste na realização da obra, e está avançando com o projeto à revelia das decisões e opiniões do comitê. Essa é uma situação meramente exemplificativa, que infelizmente vem se repetindo em diversas outras ocasiões, notadamente quando as decisões recaem sobre grandes projetos governamentais ou mesmo industriais.

#### 4. Participação pública na elaboração de projetos de lei

Uma forma clássica de participação na elaboração de leis é a *iniciativa popular*, prevista em nível constitucional no Brasil. A Constituição Federal determina como será a participação popular em seu artigo 61, parágrafo 2º:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Federal Nº. 9.709, de 18 de novembro de 1998 que estabelece:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Verifica-se, portanto, que não há limitação de ordem substantiva para a iniciativa popular, vale dizer, ela pode versar sobre todo e qualquer assunto de interesse, menos aqueles que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art.61, § 1º), mas que não se referem a assuntos de interesse ambiental, não havendo portanto qualquer restrição.

Porém, apesar de ter ampla abrangência, a iniciativa popular é um instrumento de pouco uso, na medida em que é muito difícil conseguir o apoio de um por cento do eleitorado nacional, em pelo menos cinco estados da federação, para um determinado projeto. Apenas em casos excepcionais isso é possível, na medida em que uma mobilização dessas tem altos custos financeiros e humanos, dado o tamanho da população e do território nacional. Tanto é assim que tramita hoje na Câmara dos Deputados mais de uma dezena de projetos de emenda à Constituição que visam diminuir esse quorum e facilitar o trâmite desse tipo de iniciativa. Pesquisando no site da Câmara dos Deputados não foi possível encontrar sequer um projeto de lei oriundo de iniciativa popular, o que demonstra sua baixíssima utilização.

Tentando amenizar essa situação, a Câmara dos Deputados criou em 2001 uma *comissão de legislação participativa - CLP*, que tem como competência apreciar sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. Através dessa comissão, ONGs, sindicatos e outras organizações representativas da sociedade podem apresentar sugestões de projetos de lei, que serão avaliados pela comissão e então, se aprovados, se transformarão formalmente em um projeto de lei e passarão a tramitar normalmente dentro da casa. É possível, inclusive, como disposto em seu regimento interno (art.2º), que um projeto seja enviado à comissão pelo correio eletrônico, bastando apenas que posteriormente seu autor envie por correio os documentos necessários para comprovar sua existência legal (registro do estatuto social e de poderes atribuídos à diretoria), o que não é nada complicado.

Porém, deve-se observar que a CLP aceita apenas *sugestões*, vale dizer, as organizações sociais podem apenas sugerir que determinado projeto de lei seja apresentado, ou mesmo que um já em tramitação seja alterado. Quem decide, afinal, são os próprios deputados integrantes da comissão, que podem acatar ou rejeitar a sugestão. No ano de 2005, até o mês de setembro, foram apresentadas 125 sugestões a essa comissão, número razoável.

Por fim, vale lembrar que é sempre possível que a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal realizem audiências públicas para instruir matérias legislativas em trâmite e para as quais se entenda necessário ouvir a opinião de membros da sociedade civil. Na Câmara dos Deputados não está bem definido os procedimentos para a convocação de uma audiência, mas no regimento do Senado Federal está estabelecido que ela pode ser convocada mediante requisição de uma entidade da sociedade civil (art.93, § 1º).

Esse instrumento, no entanto, apesar de vir sendo bastante aplicado, é muito limitado. Primeiro porque na audiência só podem se manifestar os convidados a participarem da mesa e os deputados membros da comissão. Não é possível que um cidadão comum apresente seu ponto de vista durante essas reuniões. Ademais, as audiências são meramente consultivas, não tendo poder algum para influenciar qualquer proposição legislativa, de forma que não podem ser consideradas propriamente como formas de participação na elaboração de leis.

## **5. Participação em leis administrativas relativas à proteção ambiental**

Nesse tópico, que se refere ao indicador nº 3 de Participação/Legislação do caderno de indicadores do projeto, avaliaremos se há possibilidade de participação pública em decisões de setores governamentais que, embora não sejam estritamente ambientais, têm influência direta com a qualidade ambiental. Como indicado na ficha respectiva, os setores a serem avaliados devem ser preferencialmente os mesmos aos quais pertencem os casos concretos a serem avaliados. Dessa forma, avaliaremos um setor governamental que, por sua interferência direta nos recursos naturais, tem grande importância para a questão ambiental: o setor elétrico.

### **5.1. Participação nas decisões administrativas do setor elétrico**

A geração de energia elétrica é uma atividade essencial ao desenvolvimento de um país, mas sempre vem acompanhada de impactos ambientais de maior ou menor monta. A decisão sobre a construção de novas usinas geradoras de eletricidade, portanto, sempre envolve uma avaliação de custo-benefício, onde deve-se ponderar os benefícios econômicos com os prejuízos ambientais decorrentes.

Normalmente a construção de usinas hidrelétricas, termelétricas, nucleares ou outras, por implicarem na geração de significativos impactos ambientais, devem ser precedidas de licenciamento ambiental, o qual pressupõe participação popular, como já explicado anteriormente. Mas não é isso que avaliaremos nesse tópico. Buscaremos entender se é possível haver participação nas etapas anteriores à definição de que determinada usina deverá ser construída em determinado local, pois a nosso ver são nessas etapas que deveria haver uma participação mais efetiva, já que é somente nesse momento onde é possível questionar a pertinência de se ampliar a geração de energia, e de como o fazer-lo.

A matriz energética brasileira está baseada na hidroeletricidade, que responde hoje por quase 80% de toda a produção de energia elétrica<sup>4</sup>. Apesar de ser considerada uma fonte “limpa”, a verdade é que a hidroeletricidade traz muitas vezes impactos ambientais de grande monta, com o alagamento de enormes áreas, com a conseqüente destruição de habitats, perda de biodiversidade, expulsão de famílias, sem contar os efeitos “indiretos” com a drástica alteração do regime dos rios, que leva à perda de espécies de peixes, à perda de fertilidade nas terras marginais, dentre outros.

É verdade que as demais fontes tradicionais de geração de energia elétrica (térmica e nuclear) também trazem grandes problemas ambientais (poluição atmosférica, da água, acidentes nucleares), mas hoje já é possível investir em fontes “alternativas” de energia elétrica, como a eólica, solar, biomassa, dentre outros. Todos têm seus problemas, mas é na avaliação do conjunto que se poderá chegar a uma equação ótima entre geração X impactos.

Uma decisão de grande relevância, portanto, é a que define como deve ser a matriz elétrica nacional, e quanto deve ser o aumento da oferta de energia. São essas decisões que mais para frente vão resultar no projeto de construção de uma usina em determinado local. Portanto, se houver possibilidade de participação social nessa etapa, é possível evitar a construção indiscriminada de usinas.

O planejamento do setor elétrico normalmente é de longo prazo, e elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, mais especificamente por órgãos da administração indireta a ele atrelados. Durante muito tempo essa tarefa coube à Eletrobrás, que elaborava os planos decenais de expansão do parque energético. Hoje esse planejamento está sendo elaborado pela recém criada Empresa Pública de Energia – EPE.

O fato é que o planejamento do setor elétrico sempre foi fechado, elaborado pelos tecnocratas do governo federal e avaliado única e exclusivamente pelos grandes agentes de mercado. A sociedade nunca teve direito de participar da elaboração dos famosos planos decenais. Essa mesma realidade se repete hoje, com o planejamento feito pela EPE.

A Lei Federal 10.847/04, que cria a EPE, lhe confere a competência de “elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos” (art.4º, VII). Essa lei, no entanto, não prevê

---

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/Atlas/aspectos\\_institucionais/2\\_2.htm](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/Atlas/aspectos_institucionais/2_2.htm)

em nenhum momento a participação da sociedade como um elemento central na atividade de planejamento. Nem mesmo em seu Conselho Consultivo (art.12) está prevista a participação de representantes de ONGs ligadas à temática ambiental, embora esteja repleto de representantes de empresas do setor. Tampouco o regulamento da lei (Decreto Federal nº 5184/04) prevê qualquer tipo de participação.

De fato, os planos decenais sempre foram elaborados sem qualquer discussão com a sociedade em geral, pois se acreditava que eram documentos meramente técnicos. Isso continua ocorrendo, pois temos notícias de que um novo plano está sendo elaborado, e até o momento<sup>5</sup> as ONGs ambientalistas não foram convidadas a participar desse processo, e possivelmente não o serão. Não há, portanto, qualquer tipo de participação.

Mas há outros níveis de planejamento que também podem ser avaliados. Quando falamos de hidrelétricas, responsáveis por grande parte da geração de energia elétrica no país, temos que lembrar dos *estudos de inventário hidrelétrico*, que são aqueles que permitem a avaliação da capacidade de geração de energia de um rio ou de uma bacia, e delimita os locais onde a vazão e a queda localizadas no rio possibilitam a instalação de futuras usinas, tendo em vista o aproveitamento máximo dessa energia ao menor custo econômico e ambiental, assim como o uso múltiplo dos recursos hídricos<sup>6</sup>.

É no estudo de inventário que se define quantas barragens deverão ser construídas em determinada bacia hidrográfica, e onde elas se localizarão. Eles são elaborados por particulares ou, agora, pela EPE, e aprovados pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Lei Federal nº 9427/96 e Decreto Federal nº 4970/04). Portanto, a decisão administrativa sobre a aprovação do estudo é de grande relevância ambiental, na medida em que significará a determinação de construção de mais ou menos hidrelétricas, e poderá eleger os locais de sua instalação, o que não é indiferente do ponto de vista ambiental.

Ocorre que aqui também não é permitida a participação social. A regulamentação da matéria dentro da ANEEL (Resolução ANEEL nº 398/01) não prevê em nenhum momento uma fase de consulta à sociedade durante a elaboração do estudo, ou antes de aprova-lo.

Há a previsão legal, no entanto, de ser convocada audiência para subsidiar “o processo

---

<sup>5</sup> Setembro de 2005

<sup>6</sup> Definição retirada do boletim informativo semanal da ANEEL, nº 135, de 12 a 18 de agosto de 2004. (<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/boletim135.html>). Acesso em 21 de julho de 2005, às 12 horas.

decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL” (art.21, Decreto Federal nº 2335/97). Ocorre que, embora exista uma obrigação de se convocar essas audiências sempre que um ato administrativo afetar direitos dos consumidores – como é o caso do ato que aprova ou reprova um estudo de inventário – quem tem o poder para convocá-lo é o Diretor Geral da própria agência, o qual não tem interesse em discutir esses assuntos com a sociedade. Isso fica evidente com o quadro abaixo:

### **Número de audiências públicas realizadas pela ANEEL**

<b>Ano</b>	<b>Audiências públicas</b>
1998	7
1999	10
2000	10
2001	13
2002	36
2003	46
2004	48
2005 (até julho)	19

Analisados os conteúdos<sup>7</sup> de todas as audiências públicas realizadas entre 1998 até julho de 2005, não encontramos uma sequer cujo objeto fosse a discussão sobre um determinado estudo de inventário. Isso demonstra, com dados objetivos, que não há qualquer tipo de discussão pública atrelada a esses estudos, e portanto não há o menor nível de participação da sociedade.

Diante de todo o exposto, podemos concluir que não há, na elaboração das políticas e projetos do setor elétrico, qualquer tipo de participação da sociedade civil, o que vem impossibilitando que a dimensão ambiental possa ser efetivamente levada em consideração quando nesse setor.

---

<sup>7</sup> Pesquisa realizada no site da ANEEL (<http://www.aneel.gov.br/13.htm>) verificando todos os temas em discussão em todas as audiências públicas realizadas no período disponível no site.