

# Proteção da biodiversidade ambiental e cultural latino-americana: o caso da participação social na avaliação de impacto ambiental nos países do Mercosul

AMANDA DOS SANTOS SOUSA CAMILO<sup>1</sup> ■

PAULO SANTOS DE ALMEIDA<sup>2</sup>

## Introdução

A região da América Latina detém um dos maiores capitais naturais e culturais do mundo. Esse patrimônio é fundamental para a qualidade de vida da população mundial e representa significativa contribuição para as economias nacionais. Como forma de proteger essa biodiversidade, que vem sistematicamente sendo afetada pelo desenvolvimento econômico, os países latino-americanos despontam como os que mais ratificam acordos ambientais multilaterais desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), conhecida como Rio 92, liderando as negociações em temas ambientais essencialmente importan-

1. Mestranda em sustentabilidade pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) e pós-graduada em gerenciamento ambiental pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), em 2011, ambas unidades da Universidade de São Paulo (usp). Especialista em sustentabilidade e responsabilidade social empresarial pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), em 2013, e em educação ambiental pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), em 2014. Graduada em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 2009. É pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Cidade, Sustentabilidade e Gestão Ambiental (CIDS-GAM) e da Cátedra José Bonifácio.
2. Professor da EACH-USP, no Programa de Pós-graduação em Sustentabilidade (PPG-S) e no bacharelado de gestão ambiental. Assessor técnico da Superintendência de Gestão Ambiental (SGA) da USP. Doutor em direito das relações sociais pela PUC-SP, em 2006. Ex-diretor-executivo e presidente da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo – Fundação Florestal (2016). Pesquisador-líder do CIDS-GAM. Advogado e consultor jurídico-ambiental em São Paulo (SP).

tes da agenda global, como mudanças climáticas, biodiversidade, impacto ambiental e participação social.

No entanto, a velocidade dessas iniciativas contrasta com o limitado nível de implementação de ações para alcançar os resultados esperados, em boa medida condicionados à iniciativa dos governantes em efetivar políticas públicas que contribuam com os compromissos assumidos. Nesse contexto, a participação social figura como elemento estratégico para a concretização das metas ratificadas, na medida em que cobra do Estado a elaboração de políticas públicas que vão ao encontro dos objetivos desejados, podendo inclusive ser ator executor dessas políticas.

Desse modo, compreender como os países latino-americanos vêm lidando com a governança de seus territórios em busca de compatibilizar desenvolvimento econômico com a proteção da sua biodiversidade ambiental e cultural e, sobretudo, fortalecer a democracia ao envolver a participação social em suas decisões revela-se um estudo mais importante do que analisar a quantidade de acordos ratificados nos últimos anos.

Para contribuir com esse entendimento, este artigo se propõe a analisar como os acordos são internalizados pelos países-membros, neste caso a resolução n. 10, de 3 de agosto de 1994, do Mercado Comum do Sul (Mercosul)<sup>3</sup>, e como a sociedade é envolvida nas políticas adotadas de modo a contribuir com a concretização dos objetivos e, conseqüentemente, com o fortalecimento da democracia.

A pesquisa é do tipo descritiva e exploratória, fundamentada na análise bibliográfica e documental, e estruturada em cinco seções: primeiro é apresentado o panorama geral da biodiversidade latino-americana, situando os países-membros do Mercosul nesse cenário; seqüencialmente, é realizada a apresentação da governança ambiental internacional, com foco nas estratégias do Mercosul em busca de reduzir os impactos na biodiversidade regional; na terceira seção, é analisado como os países-membros internalizaram as políticas de avaliação de impacto ambiental (AIA), com destaque, na quarta seção, para a experiência brasileira, que possui maior

3. Mercado Comum do Sul (Mercosul), resolução n. 10, de 3 de agosto de 1994 (MERCOSUL/GMC/RES n.10/94), disponível em: <https://tinyurl.com/y87oxu3j>, acesso em: 26 nov. 2018.

tempo de implantação do instrumento em relação aos demais países; e termina com as considerações finais.

## **América Latina, capital mundial da biodiversidade**

A diversidade biológica, ou biodiversidade, é definida como:

[...] a variabilidade entre organismos vivos de todas as origens, incluindo, entre outros, ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos dos quais fazem parte; isto inclui a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas<sup>4</sup>.

O termo apareceu pela primeira vez em 1988, no livro que reuniu os resultados do National Forum on BioDiversity<sup>5</sup>, organizado pelo prestigiado biólogo Edward O. Wilson<sup>6</sup>. Desde então vem sendo utilizado para tratar da riqueza e abundância dos recursos vivos, biológicos, genéticos e seus componentes. No mesmo ano, o antropólogo Darrell Addison Posey recorreu à diversidade biocultural para tratar da ligação entre os seres humanos e o ambiente, chamando a atenção, sobretudo, para a relação entre as áreas de maior diversidade biológica e a existência de povos indígenas e tradicionais<sup>7</sup>. Com isso, o antropólogo defendia a importância da proteção do conhecimento tradicional associada ao manejo de recursos biológicos,

4. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on Biological Diversity: Including Its Cartagena Protocol on Biosafety*, 3. ed., Vaughan, 2005, p. 5, disponível em: <https://tinyurl.com/y8kqyytle>, acesso em: 26 nov. 2018.
5. José Luiz de Andrade Franco, “O Conceito de Biodiversidade e a História da Biologia da Conservação: Da Preservação da Wilderness à Conservação da Biodiversidade”, *História*, vol. 32, n. 2, pp. 21-48, jul.-dez. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/y9os3wah>, acesso em: 26 nov. 2018.
6. Edward O. Wilson (org.), *Biodiversity*, Washington, National Academy Press, 1988.
7. Darrell Addison Posey, “Introduction: Culture and Nature – The Inextricable Link”, em Darrell Addison Posey (org.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity: A Complementary Contribution to Global Biodiversity Assessment*, Londres, Intermediate Technology Publications, 1999, pp. 1-18.

bem como dos direitos humanos dos povos indígenas como inerentes à garantia ambiental.

A diversidade biológica e cultural é tão grande e multifacetada que se torna difícil sua mensuração. Entretanto, ainda que existam dificuldades em identificar e quantificar essa diversidade de vida e cultura da Terra, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a região da América Latina é a que detém um dos maiores capitais naturais do mundo.

Integram seu território a Amazônia e seis dos países mais ricos em biodiversidade: Brasil, Colômbia, Equador, México, Venezuela e Peru, que – embora representem menos de 10% da área terrestre do planeta – são responsáveis por 70% das espécies de mamíferos, pássaros, répteis, anfíbios, plantas e insetos do mundo.

Apenas a América do Sul tem mais de 40% da biodiversidade da Terra, e mais de um quarto de suas florestas. O recife mesoamericano é o maior das barreiras de corais no hemisfério ocidental. A América Central, com apenas 0,5% da massa terrestre do mundo, tem 10% de sua biodiversidade<sup>8</sup>.

Nesse cenário, os países do Mercosul respondem por um significativo percentual dessa biodiversidade. O Brasil lidera o *ranking*, com aproximadamente 1,8 milhão de espécies, cerca de dez vezes o número atual de espécies conhecidas na região, que é de 200 mil. No total, 19% das espécies de plantas conhecidas na Terra estão em território brasileiro<sup>9</sup>. O rio Uruguai, que faz fronteira com Argentina, Brasil e Uruguai, banha 384 municípios e atende a 3,8 milhões de pessoas. Cada trecho do rio possui uma característica ambiental própria, o que proporciona enorme riqueza de espécies. O Pantanal é a maior planície de inundação contínua do

8. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *América Latina e o Caribe: Uma Superpotência de Biodiversidade*, Nova York/Brasília, 2010, p. 4, disponível em: <https://tinyurl.com/ycpbwnz2>, acesso em: 12 nov. 2018.
9. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Sustentabilidade Ambiental no Brasil: Biodiversidade, Economia e Bem-estar Humano*, Brasília, 2010 (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Sustentabilidade Ambiental, livro 7), disponível em: <https://tinyurl.com/y9u7rq4k>, acesso em: 26 nov. 2018.

mundo; com mais de 200 mil quilômetros quadrados de território, é o berço de 4 700 espécies animais e vegetais, sendo considerado patrimônio natural mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Em 2010, a Argentina esteve entre os dez países com maior diversidade de recursos naturais do mundo, capaz de fornecer serviços ambientais de importância global, como a produção de alimentos e captação de dióxido de carbono<sup>10</sup>.

Como se não bastasse toda a riqueza ambiental da região, a diversidade cultural também se destaca por causa da quantidade de povos tradicionais que resistem em seu território. Com base no último censo realizado pelos países, estima-se que cerca de 45 milhões de indígenas viviam em terras latino-americanas, em 2010, distribuídos:

[...] com uma alta heterogeneidade de acordo com os países: em um extremo estão México e Peru, com quase 17 milhões e 7 milhões de população indígena, respectivamente; no outro, Costa Rica e Paraguai, com pouco mais de 100 mil indígenas, e o Uruguai, com quase 80 mil pessoas indígenas<sup>11</sup>.

Esse patrimônio natural e cultural é fundamental para a qualidade de vida da população mundial e representa significativa contribuição para as economias nacionais. Por exemplo, áreas protegidas no México contribuem com pelo menos 3,5 bilhões de dólares por ano à economia. Em 2007, usinas hidrelétricas com áreas de captação em vários parques nacionais geraram 73% da energia elétrica da Venezuela. No Peru, os aproximadamente 376 mil hectares irrigados com água oriunda de áreas protegidas têm uma produção agrícola de 514 milhões de dólares por ano.

A região da América Latina revela uma forte correlação entre a demanda por turismo e a biodiversidade, já que de dois terços a três quartos de todos os turistas internacionais – Peru (73%), Argentina (60%) e Costa

10. World Wide Fund for Nature (WWF), *Living Planet Report*, Gland, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/y839yybq>, acesso em: 12 nov. 2018.

11. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *Os Povos Indígenas na América Latina: Avanços na Última Década e Desafios Pendentes para a Garantia de Seus Direitos*, Santiago (Chile), 2015, p. 40, disponível em: <https://tinyurl.com/yag2slxe>, acesso em: 26 nov. 2018.

Rica (65-75%) – visitaram pelo menos uma área protegida. Os remédios fitoterapêuticos abrangem um mercado global estimado em 60 bilhões de dólares.

A biodiversidade proporciona a principal rede de segurança para as populações rurais na região, ao limitar a desnutrição e a migração em grande escala para as cidades. Muitas comunidades rurais e indígenas dependem da biodiversidade para seus meios de vida, seja na pesca, seja nos produtos florestais não madeireiros, seja na agricultura<sup>12</sup>.

Contudo, de acordo com os dados do World Wide Fund for Nature (wwf), a biodiversidade mundial está sendo pressionada pela ação humana, e de forma mais dramática na América Latina, com uma redução de 83% de sua diversidade ambiental, entre os anos de 1970 e 2010. As principais causas dessa redução são a perda de *habitats* e a degradação e exploração decorrentes de caça e pesca. As mudanças climáticas são a segunda ameaça mais significativa, e é provável que exercerão mais pressão sobre as populações no futuro<sup>13</sup>.

## **Governança regional: a estratégia do Mercosul para a proteção da biodiversidade**

Cientes da importância da biodiversidade cultural e ambiental que a região desfruta, e atentos às pressões causadas pelo desenvolvimento econômico acelerado, os países latino-americanos, conforme dito inicialmente, são os que mais ratificam os principais acordos ambientais multilaterais desde a Rio 92, assim como lideram nas negociações associadas às temáticas em prol do desenvolvimento sustentável.

Foi por iniciativa dos governos da região, por exemplo, que o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) foi inserido no Protocolo de

12. PNUD, *op. cit.*, 2010.

13. wwf, *Living Planet Report*, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yaz5rhkq>, acesso em: 26 nov. 2018.

Kyoto<sup>14</sup>, em 1997. O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança<sup>15</sup> comprova também o protagonismo da região em temas vinculados à biodiversidade<sup>16</sup>. Os países do Mercosul são Estados-partes na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), tendo o Brasil como protagonista nas relações multilaterais, por exemplo, durante as negociações que resultaram na adoção do Protocolo de Nagoya na x Conferência das Partes (COP) da CDB, em 2010. Em 1994, o Grupo Mercado Comum (GMC), organismo intergovernamental do Mercosul<sup>17</sup>, aprovou as diretrizes básicas de política ambiental que regulamentam a AIA entre os países-membros<sup>18</sup>. Por último, podemos citar o Acordo do Princípio 10, batizado como Acordo de Escazu; concluído após seis longos anos, em março de 2018, na Costa Rica<sup>19</sup>, reitera o princípio da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultado da Rio 92 relacionado à transparência e participação social nos assuntos ambientais.

No entanto, não se visualiza a mesma velocidade em propor iniciativas voltadas à sustentabilidade da região que estabeleçam ações para de fato atingir os resultados esperados. Uma das justificativas diz respeito à falta de resolução dos governantes em executar políticas públicas que contribuam com os compromissos assumidos. Segundo Roberto Guimarães e

14. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, 11 dez. 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/yd2lfuy9>, acesso em: 26 nov. 2018.

15. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Montreal, 29 jan. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/y7ys8fyv>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. Roberto Guimarães e Yuna Fontoura, “Desenvolvimento Sustentável na Rio+20: Discursos, Avanços, Retrocessos e Novas Perspectivas”, *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 10, n. 3, pp. 508-532, set. 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/ybnpv99f>, acesso em: 26 nov. 2018.

17. Grupo Mercado Comum (GMC) é um organismo de natureza intergovernamental que dispõe de poder de decisão para assegurar uma adequada proteção ao meio ambiente no processo de integração do Mercosul.

18. Ednaldo Cândido Rocha, Juliana Lorensi do Canto e Pollyanna Cardoso Pereira. “Avaliação de Impactos Ambientais nos Países do Mercosul”, *Ambiente & Sociedade*, vol. VIII, n. 2, pp. 147-160, jul.-dez. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/ybjpgxso>, acesso em: 26 nov. 2018.

19. Cepal, Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazu, 4 mar. 2018 (LC/CNP 10.9/5), disponível em: <https://tinyurl.com/ya7o5h2q>, acesso em: 26 nov. 2018.

Yuna Fontoura, a principal barreira para a implementação dos acordos assumidos se dá, sobretudo:

[...] pelo conflito de interesses na atual governança ambiental global, no qual cada ator busca ter seus interesses favorecidos, tornando cada vez mais distante a adoção de pontos convergentes. Os interesses setoriais e os respectivos campos de atuação continuam a diferir consideravelmente, como revelam as situações do setor privado *versus* movimentos sociais ou países desenvolvidos e países em desenvolvimento<sup>20</sup>.

As questões de ordem ambiental têm como principal característica sua dimensão transnacional, já que dificilmente um impacto causado na biodiversidade, em rios, no ar ou no solo terá consequências apenas no país que o originou. Dessa forma, os blocos econômicos se tornam cada vez mais fortes e urgentes à medida que se apresentam como espaços onde as decisões podem se dar de forma menos centralizada, envolvendo países de características similares entre si e que, portanto, têm questões comuns a serem solucionadas em conjunto.

Entretanto, o envolvimento dos atores multilaterais nas regulações ambientais demonstra ser um grande desafio que enseja a equalização de desafios complexos ao se considerar os interesses e a participação construtiva de cada integrante dos blocos internacionais, porque, a despeito desses legítimos interesses, há que se compreender a necessidade transfronteiriça de proteção da biodiversidade, das culturas e das demandas socioambientais, assim como a limitação dos próprios recursos ambientais<sup>21</sup>.

Nesse sentido, os blocos regionais, como é o caso do Mercosul, apresentam-se como espaços estratégicos para a consolidação das políticas ambientais em âmbito regional, já que compartilham interesses semelhantes

20. *Idem*, p. 123.

21. Deise Marcelino da Silva e Fernando Rei, "Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) e Direito Ambiental Internacional (DAI): Novos Atores em Cena", *REVEDOUA*, ano XVIII, n. 36, pp. 59-75, 2015.



entre os países-membros, tornando mais eficiente a governança em prol da democracia e da defesa da biodiversidade.

O Mercosul, criado em 1991, inicialmente para acelerar os processos de desenvolvimento econômico dos países-membros, tem assumido papel estratégico para o fomento de questões de cunho ambiental<sup>22</sup>. Por meio da resolução n. 10/94, o GMC aprovou o documento Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental, que regulamenta a política ambiental entre os países. O objetivo do documento é adequar a legislação ambiental, para que os países envolvidos possam reduzir a poluição e proteger a biodiversidade por meio da implementação da AIA em atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente.

A AIA tem diversas conceituações. Para R. E. Munn<sup>23</sup>, trata-se de um instrumento que busca identificar, prever, interpretar e comunicar informações sobre as consequências de determinada ação sobre a saúde e o bem-estar humanos. J. Horberry acrescenta a essa descrição que a AIA será base para a tomada de decisão sobre projetos de desenvolvimento, com o objetivo de torná-los mais sustentáveis<sup>24</sup>. No contexto da resolução n. 10/94 proposta pelo Mercosul, Iara Verocai Dias Moreira traz um conceito mais próximo do desejado:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos, capazes de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma

22. Soila Armanda Mazzini Monte Blanco e Dionísio Link, *Uma Análise Comparativa das Legislações Fitossanitárias dos Países do Mercosul*, Porto Alegre, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA-RS), 2001.
23. R. E. Munn (org.), *Environmental Impact Assessment: Principles and Procedures*, Toronto, John Wiley, 1975, p. 23 (Scientific Committee on Problems of the Environment [Scope], 5), *apud* Luis Enrique Sánchez, *Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos*, 2. ed. atual. e ampl., São Paulo, Oficina de Textos, 2013.
24. J. Horberry, "Status and Application of Environmental Impact Assessment for Development", em Klaus Klennert (org.), *Environmental Impact Assessment for Development (EIA)*, Feldafing, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung/United Nations Environment Program, 1984, p. 269, *apud* Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013.

adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles sejam considerados<sup>25</sup>.

Dentre os países-membros, somente o Brasil e o Paraguai já possuíam legislação sobre a AIA antes mesmo da determinação da resolução 10/94, sendo o Brasil o mais experiente, por praticar a AIA desde 1986, enquanto o Paraguai contava com lei recente, de 1993, regulamentada somente em 1996. Com a ratificação do documento, o Uruguai promulgou sua legislação ainda em 1994 e a Argentina, embora até hoje não tenha uma legislação nacional sobre a temática, criou algumas leis específicas que interagem com a resolução.

## **A internalização da resolução n. 10/94 nos países do Mercosul**

As Constituições dos países-membros do Mercosul estabelecem à coletividade o direito de usufruir do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o dever de preservá-lo<sup>26</sup>. Tal iniciativa vem acompanhada do desafio de implantar um novo tipo de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico com a proteção da biodiversidade ambiental e cultural, maior riqueza desses países, tendo agora a sociedade como ator dotado de poder decisório, que divide com o Estado a responsabilidade pela gestão ambiental<sup>27</sup>. Instaura-se, assim, o princípio democrático, que, segundo Almeida:

25. Iara Verocai Dias Moreira, *Vocabulário Básico de Meio Ambiente*, 4. ed., Rio de Janeiro, Fundação Nacional do Meio Ambiente (Feema)/Petrobras, 1992, *apud* Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013, pp. 41-42.

26. Argentina, Constituição na Nação Argentina, de 22 de agosto de 1994, disponível em: <https://tinyurl.com/ya6uhos8>, acesso em: 26 nov. 2018; Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/mreyrqr>, acesso em: 26 nov. 2018; Paraguai, Constituição da República do Paraguai, de 20 de junho de 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/y8lu9v7h>, acesso em: 26 nov. 2018; Uruguai, Constituição da República Oriental do Uruguai, de 15 de fevereiro de 1967, disponível em: <https://tinyurl.com/y724thlb>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. Diego Monte Teixeira e Newton de Menezes Albuquerque, “A Participação Popular na Go-

[...] consagra a participação social na discussão e formação da política pública ambiental nos âmbitos legislativos, administrativos e processuais, de forma que o cidadão possa integrar-se à formação das regras, o seu cumprimento e principalmente, meio pelo qual ele possa exigir todo esse processo<sup>28</sup>.

Vale lembrar que os países que compõem o Mercosul passaram por uma longa experiência autoritária, e a democracia ainda é considerada um modelo recente, variando entre quatro décadas na Argentina e três nos demais países. Dessa forma, embora os países cumpram com os requisitos básicos da democracia representativa, como liberdade de associação e de expressão, eleições periódicas e livres, e com a garantia do direito à oposição, nota-se grande dificuldade no avanço desse modelo representativo para o participativo, em que a população teria papel fundamental na administração da coisa pública.

Nessas democracias, no que pesem os direitos constitucionais, a sociedade ainda encontra obstáculos para participar ativamente desse processo e, quando isso se realiza, surge como fenômeno reativo, a exemplo das mobilizações a favor do *impeachment* da ex-presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, ocorridas entre 2015 e 2016 no país. O fato é que a participação social, por meio da consulta aos atores civis na preparação das leis, na construção de política pública ou na tomada de decisão, é assunto permanente na agenda dos Estados democráticos modernos; nesse sentido, a legitimação e a transparência do procedimento legislativo só são possíveis com a inserção e efetiva utilização dos métodos de consulta popular<sup>29</sup>.

Dessa forma, a análise das legislações que versam sobre a AIA é apresentada com foco na inclusão da participação social no processo, sobretudo

vernança da Água como Reforço à Cidadania Ambiental nas Democracias da América Latina”, *Prim@ Facie*, vol. 17, n. 34, pp. 1-29, 2018, disponível em: <https://bit.ly/2BRKTMh>, acesso em: 26 nov. 2018.

28. Paulo Santos de Almeida, *Direito Ambiental Educacional: Suas Relações com os Direitos da Criança e do Adolescente*, São Paulo, Verbo Jurídico, 2009.

29. Karina Denari Gomes de Mattos, “Das Ruas às Redes Virtuais: A e-democracia na América Latina”, em Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2014.

na garantia dessa participação nos documentos jurídicos que formalizam a política pública em cada país. Cabe destacar que, por meio dessas garantias legais, com o amparo sistemático das respectivas Constituições nacionais e a amplitude de efetivação prática, a AIA serve como um portal de oportunidades para aflorar a participação e a democracia, especialmente ao legitimar a tomada de decisão ambientalmente adequada para atender à maioria dos interesses culturais, socioambientais e de preservação e conservação da biodiversidade.

A previsão de estudos ambientais adequados aos procedimentos da AIA são elementos de precaução e prevenção totalmente necessários para a integração da sustentabilidade, promovendo a proteção por meio do mais alto nível legal, como condição *sine qua non* da proposta de construção de sociedades erigidas sob o foco da sustentabilidade<sup>30</sup>.

Na Argentina, o sistema legislativo sobre o meio ambiente é de competência das províncias, o que acarreta uma legislação heterogênea, que não tem alcance nacional. Contudo, embora não exista uma lei nacional, o sistema jurídico argentino congrega oito leis sobre a AIA<sup>31</sup>, e todas elas, posteriores à resolução n. 10/94 do Mercosul, estabelecem algum mecanismo de participação social no instrumento, o que indica que a ratificação pode ter contribuído com a ampliação e o fortalecimento da governança ambiental, no que pese o direito garantido na legislação.

É prevista a elaboração de estudos de viabilidade para projetos que modifiquem os leitos de rios e que possam causar mudanças no ambiente da vida selvagem<sup>32</sup>, estudos de impacto ambiental para estações de tratamento e/ou disposição final no Registro de Generaciones y Operadores de Residuos Peligrosos<sup>33</sup>, e declaração de impacto ambiental para atividade

30. Como se observa, a título de exemplo, no artigo 41 da Constituição da Nação Argentina; e no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

31. Paulo Roberto Pereira de Souza, “Harmonização de Leis Ambientais nos Dez Anos do Mercosul”, em Luiz Otávio Pimentel (org.), *Direito da Integração: Estudos em Homenagem a Werter R. Faria*, Curitiba, Juruá, 2002, vol. II, pp. 363-380.

32. Argentina, lei n. 22421, de 12 de março de 1981 (Protección y Conservación de la Fauna Silvestre), disponível em: <https://tinyurl.com/ycaxok8h>, acesso em: 26 nov. 2018.

33. Argentina, lei n. 24051, de 17 de dezembro de 1991 (Régimen de Desechos Peligrosos), disponível em: <https://tinyurl.com/y9lg3h8h>, acesso em: 26 nov. 2018; Argentina, decreto

portuária<sup>34</sup>. Nesses casos, a legislação não contempla a participação social no processo de avaliação, ou seja, quem define os impactos e suas medidas de prevenção ou compensação são os especialistas. Não garantir a participação social nas tomadas de decisão sobre empreendimentos que acarretam impacto social, especialmente os que envolvem implantação de porto e destinação e tratamento de resíduos, para além de fragilizar o processo de democracia participativa garantido pela Constituição do país, pode gerar conflitos socioambientais no decorrer de sua implantação e operação, quando a população passará a ter contato com esse empreendimento.

Nas obras de mineração, a sociedade é envolvida para ser educada a respeito dos problemas ambientais associados às obras, em particular às pessoas ligadas à atividade de mineração<sup>35</sup>. Sabe-se, contudo, que a mineração representa forte ameaça à conservação da biodiversidade ambiental e cultural, já que tem o potencial de dizimar grandes áreas florestais, eliminando os *habitats* e, conseqüentemente, as funções ecossistêmicas locais, favorecendo assim o aumento da vulnerabilidade dos povos tradicionais que vivem desses serviços ambientais, além de causar problemas de ordem social inerentes. Dessa forma, o não envolvimento da população na tomada de decisão sobre a implantação da mineração pode contribuir com o aumento da perda da biodiversidade ambiental e cultural da região.

Para os projetos de construção de barragens<sup>36</sup> e execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público ou subsidiadas pelo Es-

nacional n. 831, de 23 de abril de 1993 (Decreto Nacional de la Ley 24051 sobre Desechos Peligrosos), disponível em: <https://tinyurl.com/yakhycjc>, acesso em: 26 nov. 2018. Esse registro equivale no Brasil ao Cadastro Nacional de Geradores e Operadores de Resíduos Perigosos (CNORP).

34. Argentina, lei n. 24093, de 3 de junho de 1992 (Desregulación de la Actividad Portuaria), disponível em: <https://tinyurl.com/yc3k32ul>, acesso em: 26 nov. 2018.

35. Argentina, lei n. 1919, de 21 de maio de 1997 (Código de Minería), disponível em: <https://tinyurl.com/ybap6plp>, acesso em: 26 nov. 2018; Argentina, lei n. 24228, de 7 de julho de 1993 (Acuerdo Federal Minero), disponível em: <https://tinyurl.com/ydclvzza>, acesso em: 26 jun. 2018; Argentina, lei n. 24585, de 1º de novembro de 1995 (Código de Minería), disponível em: <https://tinyurl.com/ycbfvgpd>, acesso em: 26 nov. 2018.

36. Argentina, lei n. 23879, de 28 de setembro de 1990 (Impacto Ambiental de Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético), disponível em: <https://tinyurl.com/yaxqbozo>, acesso em: 26 nov. 2018.

tado<sup>37</sup>, é prevista a realização de audiências públicas que devem contar com a presença da sociedade civil. Embora a legislação não esclareça se a participação será de caráter consultivo ou deliberativo, já traz avanços ao oferecer um espaço democrático de participação para a tomada de decisão.

Com a promulgação da Ley General del Ambiente<sup>38</sup>, a AIA passou a ser um instrumento de política ambiental a ser realizado em qualquer obra ou atividade suscetível de degradação ambiental ou alteração na qualidade de vida da população. E, para todos os casos, envolve a participação por meio de consultas ou audiências públicas, mas não vincula a opinião ou objeção dos participantes à decisão das autoridades conveniadas.

No Paraguai, a Ley de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>39</sup> só foi regulamentada em 1996<sup>40</sup>. Na legislação não é prevista a participação social na AIA, mas o decreto trouxe a possibilidade, não obrigatoriedade, de realização de audiências públicas para ouvir a opinião da comunidade.

Nota-se, assim, que a AIA deverá ser realizada pelos atores especializados, devidamente autorizados, inclusive com suporte financeiro, mas não explicita como proceder. Compreende-se, dessa forma, a fragilidade na proteção participativa nesse processo. Ainda que o artigo 8º venha ressaltar a comunicação ao público e às autoridades das decisões da AIA, note-se que a norma faz menção àquelas decisões que afetam esses interessados, inclusive se atingir a esfera dos limites transfronteiriços.

No Uruguai, a lei que determina a AIA e o decreto que a regulamenta<sup>41</sup> trazem a possibilidade da realização da audiência pública quando se tratar de projetos que impliquem repercussões graves de ordem cultural, so-

37. Argentina, lei n. 24354, de 28 de julho de 1994 (Creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas), disponível em: <https://tinyurl.com/y92puxk5>, acesso em: 26 jun. 2018.

38. Argentina, lei n. 25675, de 6 de novembro de 2002 (Ley General del Ambiente), disponível em: <https://tinyurl.com/y96kbgdg>, acesso em: 26 jun. 2018.

39. Paraguai, lei n. 294, de 14 de dezembro de 1993 (Evaluación de Impacto Ambiental), disponível em: <https://tinyurl.com/yafvfln8>, acesso em: 26 nov. 2018.

40. Paraguai, decreto n. 14281, de 31 de julho de 1996, disponível em: <https://tinyurl.com/y9ylhas5>, acesso em: 26 nov. 2018.

41. Uruguai, lei n. 16466, de 19 de janeiro de 1994 (Medio Ambiente), disponível em: <https://tinyurl.com/yawbxz6e>, acesso em: 26 nov. 2018; Uruguai, decreto n. 435, de 21 de setembro de 1994, disponível em: <https://tinyurl.com/y9zp67tt>, acesso em: 26 nov. 2018.

cial ou ambiental, mas não estabelecem critérios normativos que possam orientar a gravidade do impacto ambiental.

Ao não tornar claro quando a sociedade poderá participar do processo da AIA, a legislação fragiliza o instrumento participativo de audiência pública, tendo como consequência, sobretudo, o não envolvimento social na tomada de decisão com maiores critérios de equilíbrio e sustentabilidade capazes de estabelecer instrumentos preventivos associados aos impactos ambientais decorrentes de projetos.

Mediante o exposto, é possível estabelecer similitudes entre as legislações dos países analisados, em todos os casos a audiência pública é o instrumento principal de participação social, ainda que sua realização não seja obrigatória, com exceção da Argentina. Ademais, em todos os casos, a audiência é consultiva, ou seja, a sociedade não poderá decidir sobre a implantação ou não do projeto, sendo essa ação de responsabilidade de técnicos especialistas das agências ambientais de cada país.

## **A experiência brasileira de participação social na avaliação de impacto ambiental**

A audiência pública passou a integrar o processo de licenciamento ambiental brasileiro a partir da resolução Conama n. 001, de 23 de janeiro de 1986<sup>42</sup>, período de redemocratização após um longo intervalo de ditadura militar. Por meio dela, a participação social foi garantida com a finalidade de expor aos interessados o conteúdo do projeto em análise, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e as sugestões a respeito do projeto, tendo como decisor sobre sua realização o órgão ambiental, assim como é atualmente no Uruguai e no Paraguai.

Ao inserir a participação social no instrumento de AIA, confere-se aos principais impactados o direito de discutir os projetos antes de sua implantação, contribuindo, sobretudo, com o desenvolvimento sustentável de

42. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), resolução Conama n. 001, de 23 de janeiro de 1986, disponível em: <https://tinyurl.com/y79vuzxs>, acesso em: 26 nov. 2018.

suas localidades. Com a resolução Conama n. 009, de 3 de dezembro de 1987<sup>43</sup>, a audiência pública realmente recebeu ordenamento e avançou na democratização do instrumento, com a descentralização da decisão de sua realização, concedendo às entidades civis, ao Ministério Público ou a cinquenta ou mais cidadãos o direito de solicitá-la quando julgassem oportuno. Ademais, a realização da audiência, quando solicitada, passou a ser elemento de condição para a concessão da licença.

Por meio dessas regulamentações, atualmente a participação social se consolidou como campo institucional, com garantias de participação das populações potencialmente impactadas na tomada de decisão em projetos de desenvolvimento econômico. Contudo, embora a participação social no licenciamento ambiental tenha avançado em termos de regulação legal, inclusive sob perspectivas internacionais, na prática, elas passaram a enfrentar inúmeros problemas de ordem legal e procedimental, que comprometem sua efetividade e, conseqüentemente, seu caráter democrático.

Em relação à legislação, Andréa Luisa Zhouri critica o momento tardio em que as audiências acontecem, quando os estudos já foram realizados e as decisões mais importantes sobre o projeto já foram tomadas<sup>44</sup>. Para Sánchez e Enríquez-de-Salamanca, o próprio formato das audiências favorece um clima de confronto, que raramente converge para algum tipo de consenso, privilegiando os atores com maior poder de mobilização ou vantagem econômica<sup>45</sup>.

Em relação ao acesso à informação, Zhouri e Sánchez concordam que a falta de informação sobre o projeto em licenciamento resulta em baixa participação social, já que muitas vezes as informações disponíveis no relatório disponibilizado para a consulta antes da audiência pública ora

43. Conama, resolução Conama n. 009, de 3 de dezembro de 1987, disponível em: <https://tinyurl.com/y7ha6c25>, acesso em: 26 nov. 2018.

44. Andréa Luisa Zhouri Laschefski, “Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e *Accountability*: Desafios para Governança Ambiental”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n. 68, pp. 97-194, out. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/y7xsvs2r>, acesso em: 26 nov. 2018.

45. Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013; Álvaro Enríquez-de-Salamanca, “Stakeholders’ Manipulation of Environmental Impact Assessment”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 68, pp. 10-18, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y9wv2vqo>, acesso em: 26 nov. 2018.



expõem poucas informações sobre o projeto e seus impactos, ora utilizam excessiva linguagem técnica e científica, de difícil compreensão para o público geral<sup>46</sup>.

Nessa perspectiva, a audiência pública é um espaço de participação controverso que, de um lado, se apresenta como um espaço democrático capaz de promover a discussão sobre os impactos de determinado empreendimento no território, envolvendo imprescindivelmente as populações que correm riscos de serem afetadas; de outro lado, acaba por se desdobrar em reuniões expositivas, apresentando informações técnicas que não são compreendidas pela maioria, com debates insuficientes, em um momento em que as principais decisões sobre o projeto já foram tomadas<sup>47</sup>, desdobrando-se, muitas vezes, em decisões ainda centralizadas, com predomínio da dimensão econômica ante a social e a ambiental.

Como resultado, observa-se a crescente onda de judicialização dos processos de licenciamento ambiental, pois na medida em que a sociedade civil não consegue participar da AIA e o empreendedor recebe o direito de implantar o empreendimento à custa de inúmeros impactos socioambientais, a sociedade se apoia na aplicabilidade da lei, transferindo assim o assunto para o campo civil. Ou, nos casos mais críticos, observamos as catástrofes ambientais decorrentes da implantação de grandes obras, como o caso mais recente do rompimento das barragens em Mariana, no estado de Minas Gerais.

Dessa forma, verifica-se que, para além do primeiro passo formal para a garantia da participação, com a criação democrática das leis, o Brasil, assim como os demais países sul-americanos, necessita avançar para a promoção e a concretização da participação de forma mais eficiente. Avançar, do retrospecto consultivo para o deliberativo, embora ainda se demonstre um obstáculo real nas legislações sul-americanas – e com isso uma lentidão perceptível sobre a própria eficiência da legislação sobre esse aspecto –,

46. Andréa Luisa Zhouri Laschefski, *op. cit.*, 2008; Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013.

47. Larissa Pinheiro e Aline Trigueiro, “Audiência Pública como Instrumento da Política Ambiental: Um Balanço Analítico”, *Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 1, pp. 1-22, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yaq983zh>, acesso em: 26 nov. 2018.

não pode ser objeto de evolução da legislação em torno da AIA para a garantia da participação socioambiental nos processos de tomada de decisão.

## **Considerações finais**

O desafio da proteção ambiental caminha ao lado da necessidade de construir uma nova forma de democracia que supere dialeticamente as tensões de um projeto de modernidade pautado em um desenvolvimento puramente econômico, que resulta muitas vezes em desrespeito aos direitos humanos e ambientais, para uma democracia mais participativa, em que a governança seja concretizada.

Por meio da análise da implantação do instrumento de AIA nos países do Mercosul, foi possível compreender que, mesmo com a inclusão da sociedade como protagonista no processo de tomada de decisão sobre a implantação de empreendimentos potencialmente poluidores, ainda não podemos garantir a efetividade dessas medidas. No Brasil, a efetiva participação encontra obstáculos legais e procedimentais, reflexo de uma democracia fraca, pautada na passividade diante dos problemas que dela emergem, ainda que oficialmente exista a previsão em sua Constituição e na legislação infraconstitucional, que amparam essas mesmas medidas de participação.

Contudo, mesmo que a participação social enfrente limitações de ordens diversas, não é possível dizer que a governança ambiental na democracia pode se dar de outra forma que não por meio da sociedade participando ativamente das políticas, sobretudo, ambientais e culturais.

A participação social encontra dificuldades de se consolidar em diversos campos; portanto, os modelos de políticas ambientais apresentados neste artigo são apenas exemplos de como tem sido complexo o caminho para estabelecer uma política que se pretende ser democrática.

A democracia na América Latina vem sofrendo fortes ameaças. Contudo, nunca antes a sociedade se viu diante de tanta informação e apoio internacional para concretizá-la, especialmente com a produção de muitas normas vigentes que visam construir caminhos duradouros e sustentáveis

para uma sociedade mais ativa e sensível às demandas que emergem desta Era do Antropoceno.

Há a expectativa constante da garantia das conquistas mínimas para que não se verifique o retrocesso para as futuras gerações, o que impõe a todos os atores a adequação da realidade em consequência da forma de vida e organização social, almejando aproveitar de maneira sustentável os recursos culturais e socioambientais que geram impactos contínuos<sup>48</sup>.

48. Juliana Pellegrini Cezare, *Mudança do Clima e Clima de Mudança: Conflitos de Interesses e Participação Pública em Torno das Questões Socioambientais na Região Norte do Município de São Paulo – SP*, tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ybutdgtr>, acesso em: 26 nov. 2018.