

19º Congresso Brasileiro de Sociologia
9 a 12 de julho de 2019
UFSC - Florianópolis, SC

Grupo de Trabalho: GT 12 - Políticas Públicas
Sessão 2 - Dia 10/07/2019 - 14:00 às 18:00

**Políticas Públicas Participativas no Norte do Brasil.
Alguns limites das audiências públicas relacionadas com a construção
das barragens no Rio Madeira**

Alfredo Alejandro Gugliano
Departamento de Ciência Política - UFRGS
Aidee Maria Moser Torquato Luiz
Ministério Público Estado de Rondônia

Políticas Públicas Participativas no Norte do Brasil. Iguns limites das audiências públicas relacionadas com a construção das barragens no Rio Madeira

Alfredo Alejandro Gugliano

Departamento de Ciência Política - UFRGS

Aidee Maria Moser Torquato Luiz

Ministério Público Estado de Rondônia

Resumo: A proposta deste estudo é analisar as audiências públicas na perspectiva das Ciências Sociais. Discutiu o modelo de políticas públicas para a tomada de decisões, com ênfase no estabelecimento de empreendimentos que geram impactos socioambientais de grandes proporções e como esses empreendimentos se apropriam dos espaços públicos, aniquilando os usos e costumes das populações e alterando as condições ambientais. , gerando conflitos e dilemas. Por fim, há uma análise sobre como a participação popular nas audiências públicas como instrumento legal de formulação de políticas, citando o caso das usinas do rio Madeira.

Palavras-chave: Participação – Cidadania – Audiências Públicas

Abstract: The aim of this study is looks at the public hearings from the perspective of Social Sciences. It discussed the model of public policies for decision-making, with emphasis on the establishment of enterprises that generate social and environmental impacts of major proportions and how these developments appropriate public spaces, annihilating the uses and customs of the populations, and change the conditions environmental, generating conflicts and dilemmas. Finally, there is a analysis on how to popular participation in public hearings as a legal instrument of policy formulation, citing the case of the Madeira River plants.

Key-words: Participation - Citizenship - Public Hearings

1. Introdução

Os estudiosos contemporâneos que debatem a inclusão da cidadania na elaboração e deliberação de políticas públicas, cada qual com seus pressupostos, não admitem a existência de um governo democrático que isola o pensamento e a manifestação dos seus governados.

O ideal da participação popular na formação de um governo vem sendo defendido de longa data, não somente pela forma representativa de votar e ser votado, mas também na construção de uma consciência política em que possam contribuir para ter, segundo Mill, a “certeza suficiente para os propósitos da vida humana” (2006, p. 39-40), tendo em vista uma sociedade fundamentada nos princípios democráticos.

Habermas (1995), responsável pela teoria da racionalidade comunicativa argumenta como forma de dirimir o vazio ocasionado, a partir do momento em que se buscou resolver todos os problemas a partir da ciência e aponta que a vontade racional vem representada pelo discurso como forma de comunicação, uma tentativa de entendimento sobre as intenções dos participantes envolvidos no debate, fundamentando suas proposições no princípio da democracia e na positividade do direito.

O princípio do discurso protagonizado por Habermas (1997, p. 199) submete a validade de qualquer tipo de norma ou ação ao assentimento daqueles que, na qualidade de atingidos, tomam parte nos “discursos racionais”. Nessa condição, afirma que incidem normas de comportamento que implicam em diversas formas de negociação e tipos de discurso permeando a argumentação moral, determinante nas relações e conflitos entre pessoas que se identificam pela sua história ou como membros de uma mesma coletividade.

Define “atingidos” como aqueles que serão afetados por ações provocadas por normas gerais, razão pela qual defende que o discurso racional possibilita o entendimento sobre pretensões de validade que se realizam por meio da comunicação, de modo a permitir a livre manifestação e contribuição num espaço público, numa linguagem acessível à compreensão, considerando a igualdade de condições dos participantes para manifestar suas vontades e exercitar sua autonomia política (HABERMAS, 1997).

Segundo entendimento de Habermas “[...] a sociedade civil precisa amortecer e neutralizar a divisão desigual de posições sociais de poder e dos potenciais de poder daí derivado [...], [garantindo] o exercício da autonomia dos

cidadãos [...]” (1997, p. 219. Compreende-se assim que a democracia somente estará efetivada na medida em que todos os interessados possam dar seu consentimento na condição de participantes do discurso.

Partindo-se da formulação teórica da participação popular na elaboração das políticas públicas, o trabalho busca aplicar tal premissa ao meio ambiente, avaliando a importância de facultar o exame da matéria ao maior número possível de pessoas, não se limitando apenas aos diretamente atingidos, mas, em se tratando de questão que afeta a qualidade de vida de toda a sociedade, deve ser considerada a possibilidade de interveniência da população na formulação em si da política pública, servindo-lhe como balizador e não apenas como instrumento de consulta ou referência.

Um dos elementos centrais, visando à universalização de condições dignas de existência, é a formação de um sentido de comunidade. John Rawls, defendeu a necessidade de uma sociedade cooperativa e organizada a partir do princípio de justiça. O autor reconhecia a formação de consensos sobrepostos como uma maneira de estimular a formação de acordos entre pontos de vista distintos, no interior da sociedade, valorizando o desenvolvimento do debate público.

A participação popular é uma das maneiras mais conhecidas para que se consiga maior representatividade na discussão e implementação de políticas públicas postas a serviço da sociedade, sobretudo quando não se tem tal concepção pública de justiça tão difundida na população.

A intervenção e o controle na gestão de políticas públicas têm apresentado exemplos exitosos de democracia participativa com a criação de inúmeras instituições intervenientes. Especialmente entre os anos de 2003 e 2016 surgiu no Brasil um amplo aparato de instituições voltadas para a maior participação dos cidadãos na gestão pública, envolvendo conselhos, conferências, comissões, consultas, ouvidorias, orçamentos participativos, mesas de negociação, oficinas públicas de planificação, dentre outras.

Para caracterizar a democracia participativa, Carole Pateman (2012) aponta que requer-se, entre outras coisas, a existência de espaços públicos nos quais os cidadãos possam manifestar as suas preferências e participar das deliberações de temas importantes para a sociedade, num conjunto de

mecanismos que visam a participação direta dos cidadãos na vida pública da sociedade, recuperando ideais democráticos presentes nas origens da experimentação democrática na Grécia antiga.

Desse modo, há uma diferenciação entre a institucionalização da participação popular e o sistema político representativo, na medida em que a primeira oportuniza aos cidadãos a livre manifestação de suas opiniões e inclusão nas decisões, enquanto o segundo detém-se na escolha de representantes pela via eleitoral. Num caso, a soberania popular é exercida; noutra é transferida.

A Constituição Federal de 1988 introduziu a participação popular na gestão pública, citando-se como exemplo o seu Art. 29, que trata do princípio da cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal; e a participação da população na gestão da saúde, previdência e assistência social (Artigos 1º, 194, 198, 204, 206 e 227). Segundo Dallari (1996), a Constituição garante a participação popular enquanto direito do cidadão, das diversas formas de associativismo, de interferir na gestão e de representação política, permitindo maior integração entre o Estado e a sociedade.

Importante registrar a possibilidade de iniciativa popular estabelecida no Art. 6º, II, da Lei n. 6.938/81 com as redações das Leis 7.804/89 e 8.028/90, com atuação de representantes da sociedade civil, em órgãos colegiados, dotados de poderes normativos. Pode-se afirmar que a participação popular é exercício de democracia, na medida em que garante espaços de discussão não convencionais, mormente quando permite a inclusão de temas e pessoas que, em outro cenário, talvez não tivessem a oportunidade de expressar suas demandas ou fossem capazes de garantir a satisfação de suas necessidades.

A participação sociopolítica no Brasil por meio de audiências públicas, como tentativa de um espaço de participação e o reconhecimento de efetivo exercício democrático de cidadania, tomou-se como amostra de análise as audiências públicas realizadas em razão da implantação do Complexo Hidrelétrico do Madeira.

Esse é o caso do objeto de estudo que balizou o presente artigo. Considerando-se o caso concreto da instalação das usinas hidrelétricas no Rio Madeira, no Estado de Rondônia, verificou-se que a realização de audiências públicas previstas na norma de regência restringiu-se a mera informação das

características do projeto à população diretamente atingida, que não teve compreensão das consequências de sua implantação.

Para tratar dessas questões, o artigo estará dividido em três partes. Na primeira, faz-se uma breve digressão sobre a gestão participativa no Brasil, com maior ênfase na gestão ambiental. Na segunda, será abordado o tema das audiências públicas, uma das instituições participativas mais empregadas na área em questão. Na parte final, o foco passará à análise das audiências públicas sobre a construção das usinas no Rio Madeira, evidenciando alguns problemas que o artigo busca destacar.

2. Gestão participativa e políticas ambientais no Brasil

O tema ambiental vem sendo importante motivador de participação social, ganhando grande visibilidade a partir das mobilizações da sociedade civil internacional para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Rio 92. Também existe uma vasta produção sobre experiências nas quais a participação popular teve um impacto relevante na formulação e direcionamento de políticas na área de meio ambiente (Giddens, 2009; Gugliano; Carbonai, 2013; Kirchhof, Astrid M.; McConville, 2015).

No caso brasileiro, há diversas formas de participação social na produção de políticas ambientais, tais como os conselhos nacional, estadual e municipal de meio ambiente, os comitês de bacias hidrográficas, conselhos consultivos de unidades de conservação e as audiências públicas.

Mesmo existindo variedade de fóruns, é importante ressaltar que neste artigo pretende-se destacar a participação popular no processo de instalação de grandes empreendimentos hidrelétricos, porquanto os impactos deles decorrentes atingem o ambiente e a sociedade nos mais diversos aspectos – patrimonial, cultural, social e ambiental. O debate referente ao meio ambiente passa pela luta entre o desenvolvimento econômico e a preservação do ambiente, sendo necessária a formulação de políticas públicas.

No Brasil, a participação popular nas discussões das questões afetas estritamente ao meio ambiente foi garantida com a edição da Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, quando instituiu o Conselho

Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e reconheceu as audiências públicas como instrumento de dessa política nacional.

A referida norma também dispõe sobre o direito à informação (Art. 10, § 1º), que torna público o conhecimento de processos de licenciamento de empreendimentos, embora não garanta, por si, a possibilidade de ser questionada a conveniência do próprio empreendimento, eventualmente contrapondo-se ao interesse da gestão pública.

A partir da edição da Resolução nº 001/86/CONAMA, que estabeleceu regras para a publicidade dos pedidos de licenciamentos, está garantida a participação popular no processo. Consequentemente, não mais se trata de ato unilateral de uma autoridade ou de um órgão. A garantia da participação popular foi recepcionada pela Constituição da República (Art. 225, inciso IV), oportunizando discussões, críticas e sugestões referentes a instalação, obra ou atividade que possa acarretar danos ao ambiente e às pessoas. A participação popular é uma conquista indiscutível no âmbito internacional, assim como no Brasil, na medida em que está referida em tratados e em diversas normas legais.

A Convenção de Estocolmo estabelece em seu Princípio 1 que a todo ser humano é garantido o direito à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas do meio para o fim de permitir-lhe vida digna e gozar de bem-estar, além de contribuir e melhorar o ambiente para as presentes e futuras gerações. E nessa linha vem sendo cada vez mais debatida a participação popular nas decisões governamentais, que colocam o homem no centro de suas consequências.

A definição de política como arte de bem governar impõe considerar a manifestação dos governados. Assim, a Declaração do Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – ECO 92, Art. 10 dispõe: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados no nível pertinente”.

Ponto relevante a ser considerado refere-se à exigência de audiências públicas de interesse ambiental porquanto, geram expectativas de ordens diversas. Por um lado, os gestores públicos e os empreendedores privados enxergam as audiências, em boa parte dos casos, como uma formalidade legal que deve ser superada da forma mais rápida possível. Nesse sentido, buscam

fornecer o maior número de informações, apresentadas por um staff de especialistas, visando demonstrar os benefícios do empreendimento para os afetados. Em contrapartida, as comunidades atingidas, muitas vezes, comparecem às audiências tendo como principal interesse a solução de carências básicas da sua comunidade e a forma como esses novos empreendimentos beneficiarão os atingidos. Assim sendo, tanto para uns quanto para outros, é grande o risco de ser deixada de lado a discussão sobre os riscos de impacto ambiental, que deveria ser o foco das audiências e que por certo comprometem tais comunidades. (Assunção; Bursztyn; Abreu, 2010)

3. As audiências públicas como oportunidade de participação social

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã porque representou a institucionalização de um conjunto de mecanismos que visam ampliar direitos sociais e oferecer meios pelos quais os cidadãos possam participar na formulação de políticas públicas em vários aspectos na relação entre o Estado e a sociedade. Parte-se do reconhecimento da cidadania e dignidade da pessoa (art. 1º e incisos II e III) que expressamente busca a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais (Art. 3º, incisos I e III), para o bem de todos. Portanto, fundamentada no estado democrático de direito, tem a missão de assegurar e proteger direitos e valores fundamentais à dignidade da pessoa, e o seu povo integra o Estado.

Cittadino (1999, p. 19) argumenta que o pensamento jurídico brasileiro é marcado por uma visão positivista e uma linguagem comunitária, empenhada na defesa de um conjunto de direitos dirigidos à garantia da independência e emancipação das pessoas, que pode ser alcançada pela participação política e jurídica representada pelos próprios cidadãos, partidos políticos e entidades associativas representando a concretização dos princípios e garantias constitucionais firmadas na ideia de “comunidade de intérpretes”.

Embora a abrangência das garantias constitucionais proporcione uma sensação de segurança e bem-estar, há uma enorme discrepância com a realidade. No campo prático, é possível buscar soluções na tentativa de nos aproximarmos do que nos foi garantido de forma teórica.

Gohn (2011, p. 346) alerta para a importância de temas atualmente defendidos pelos movimentos sociais e acentua a “universalidade às questões sociais, aos problemas econômicos e às políticas públicas, atribuindo-lhes caráter emancipatório”. Argumenta que esses movimentos sempre fizeram parte da história, mas o acúmulo de experiências ao longo do tempo fez com que houvesse maior articulação e participação nas políticas públicas, com o seu reconhecimento constitucional. Reporta-se a autora a Touraine, que sustentava que “os movimentos sociais são o coração, o pulsar da sociedade” (GOHN, 2011, p. 336).

Nessa busca, a sociedade, composta pelos mais diversos segmentos e interesses, tem tentado, muitas vezes com experiências exitosas, organizar-se, também, amparada pelos princípios e dispositivos constitucionais, que expressamente estabelecem a participação popular na gestão pública, impulsionando a mobilização popular e a criação de espaços de discussão.

Essa modalidade de participação tem apresentado conquistas sociais significativas, pois representa determinadas parcelas da sociedade e mantém estreito vínculo com o Estado, assumindo posições capazes de contribuir para ou até modificar políticas ou decisões.

Assim, entre a teoria e a prática, o embate acontece em relação à efetividade das audiências públicas, posto que a legislação não obriga que as manifestações sejam acatadas na tomada de decisões, pois sua natureza é meramente consultiva não gerando obrigações ao órgão licenciador que decidirá sobre o processo de licenciamento (Sirvinkas, 2016):

Além das audiências públicas não se revestirem de caráter deliberativo e vinculativo, apesar de obrigatórias, o processo de participação popular é marcado pela desigualdade entre as partes. Os interesses do proponente, em regra, são estritamente econômicos e, de outro lado, temos a fragilidade das pessoas que participam, muitas vezes, incapazes de argumentar em defesa de seus próprios interesses.

Segundo Tatagiba (2002, p. 47), por meio da participação pode ocorrer a democratização dos processos e a eficiência dos resultados em busca de modificar a forma como são planejadas, decididas e aplicadas as políticas públicas no Brasil, identificando que os conselhos e a forma de participação popular na gestão pública não possuíam capacidade de articulação e pouco

influenciavam na tomada de decisões de políticas públicas. Mas reconhece que a criação desses espaços representou uma evolução ao exercício democrático.

A seu turno, Gugliano (2001) sustentam que “a noção de participação que está presente no conceito de democracia participativa acaba sendo o elemento central que nos permite compreender que tipo de democracia é esta, como ele se desenvolve e por que se diferencia frente a outras experiências semelhantes”. Para melhor compreensão com relação à caracterização da democracia participativa, Gugliano (2004, p. 58) cita alguns elementos:

1. Existência de uma predisposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado;
- 2.criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais;
- 3.constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos;
- 4.encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de cogestão públicos.

No Brasil, intensificou-se a realização de audiências públicas considerando a instalação de grandes empreendimentos potencialmente poluidores, principalmente quanto à necessidade de preservação e uso racional dos recursos naturais, seja por meio de inúmeras legislações editadas e tratados internacionais sobre a obrigação de efetua-las, seja pela pressão das instituições e organizações não governamentais em defesa do ambiente.

Ao contrário das exigências ambientais que obrigam a realização de estudos aprofundados, as questões sociais passam ao largo, vindo a ser considerados apenas na ocasião em que serão deliberadas as obrigações de caráter compensatório ou mitigatório. O momento oportuno para que a participação da sociedade no processo decisório alcance êxito deveria acontecer no momento da tomada de decisão, com as intenções claramente difundidas e em ocasião em que é possível incorporar demandas de todos os envolvidos.

A Nota Técnica “Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal” reconhece que a participação popular, como método de governo, deve atender para o momento da audiência pública, reconhecendo ser de caráter pontual e eventual, mas passível de incorporar demandas e valores dos atores envolvidos (IPEA, 2003).

Outro aspecto relevante a ser destacado, que também é mencionado no artigo citado, refere-se à neutralidade e à postura no debate das audiências públicas, apontando suas características necessárias, como a condução da solenidade, metodologia, transparência e retorno à sociedade. Reconhece que por vezes essa prática não acontece, seja pelo caráter essencialmente técnico com que é realizada, pela incapacidade ou pouca sensibilidade política para a mediação e condução das audiências públicas.

Assim, os processos decisórios continuam carecendo de participação popular, seja por desconhecimento, inércia, desconfiança nas instituições ou percepção ambiental distorcida, segundo Siqueira (2008).

Embora a humanidade faça parte do ambiente, por certo a sua participação é imprescindível, merecendo estar no centro das decisões, principalmente oportunizando conhecer e acessar informações segundo seu nível de compreensão. Seguindo o roteiro das audiências públicas, que deveriam ocorrer em um espaço democrático para informar, compartilhar ideias e ouvir todos os envolvidos e aqueles que representam os mais diversos interesses, não é o que acontece. Extrai-se do artigo citado que “as audiências públicas costumam ser essencialmente expositivas, apresentando aos interessados informações, muitas vezes complexas, que não são compreendidas no pouco tempo disponível” (apud VASCONCELOS, 2001).

Destacam-se ainda Holmes e Scoones (2000), que convergem para idêntico entendimento, na medida em que os procedimentos de inclusão e de exclusão dos processos participativos são obscuros e refletem as relações de poder dentro da sociedade. A premissa é facilmente comprovada. O poder econômico e os interesses políticos se sobressaem em detrimento de uma população que ainda não está organizada de modo a estar em condições de igualdade para se fazer ouvir.

Apesar de não haver consenso na literatura quanto à efetividade das audiências públicas, há entendimento de que é de extrema importância a sua realização para reafirmar a exercício de democracia.

4. O caso das audiências públicas das UHE's do Rio Madeira

Tratando de questões relacionadas com o tema do presente trabalho, Becker (2009, p. 202) apresenta a hipótese de que:

A Amazônia constitui uma *fronteira-múndi*, termo proposto para designar um espaço de grande valor estratégico para a economia do mundo¹, desde a sua formação até agora - , o que explica a constante interferência de forças na região e a dificuldade de integrá-las aos estados nacionais até hoje.

Argumenta a autora que os padrões escolhidos para o suposto desenvolvimento da região revelam as desigualdades, discrepâncias e conflitos de interesses que obstruem políticas públicas ajustadas à realidade social. Assim, são reiteradas as discussões quanto à forma como sucessivos governos expõem a Amazônia. Não há demonstração de promover-se o desenvolvimento da região considerando as questões locais e regionais, e a inclusão das comunidades, a sustentabilidade e a preservação do ambiente.

O projeto do governo federal de instalar dois grandes empreendimentos hidrelétricos no Rio Madeira gerou acirrado debate entre aqueles que o defendiam e aqueles que se apresentavam em oposição – interesses econômicos x preservação do meio ambiente.

Na época (2006) houve a insurgência de organizações não governamentais representados pela instituição de um fórum denominado “Madeira Vivo” composto por um grupo de pesquisa da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Comissão Pastoral da Terra (CPT), ONGs Kanindé e Rio Terra Organização dos Seringueiros de

¹. “A economia-mundo (Wallerstein, 1979) consiste na existência de um único mercado mundial capitalista. Seu vetor dinâmico é justamente a formação e o desenvolvimento desse mercado mundial. Como estrutura formal, uma economia-mundo é definida por uma única divisão de trabalho em que se localizam múltiplos Estados.

Rondônia (OSR) e o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB)², enquanto outros tantos defendiam a vinda desses empreendimentos³.

Os EIA/RIMA previam impactos ambientais e sociais de grandes proporções, e as audiências públicas realizadas ocorreram ao arpejo da lei, pois foram descumpridas todas as exigências quanto à disponibilidade de acesso aos estudos, designação das audiências com antecedência necessária à análise dos referidos estudos e, principalmente, com tímida divulgação. Portanto, o processo de licenciamento das UHE's do Rio Madeira foi imposto a uma sociedade desavisada, que não teve tempo hábil nem condições suficientes para aquilatar a magnitude do projeto e de suas consequências.

Agendadas as primeiras audiências públicas em 24.10.06 (DOU n. 204, seção 03), para os dias 08 a 11.11.06, percebeu-se descumprimento das normas estabelecidas para a sua realização – desrespeito dos prazos para a convocação; deficiências de informações do RIMA disponível à população; ausência de cópias do EIA/RIMA e suas complementações nos locais de realização das audiências públicas; além de haver necessidade de discussão de

². O Instituto Madeira Vivo – IMV foi criado em agosto de 2006 como instrumento jurídico de luta do Fórum de Debates sobre Energia em Rondônia com o lançamento da Campanha Popular Viva o Rio Madeira Vivo. Coordenou a Campanha Popular Viva o Rio Madeira Vivo, com apoio do GT Energia do FBOMS para discutir os processos de licenciamentos de grandes obras; ações educativas junto a escolas, grupos de jovens, programas de rádio e televisão. Também coordenou, em 2007, um grupo de estudo técnico de análise do EIA/RIMA e impactos negativos do projeto Complexo Hidrelétrico do Madeira, subsidiando os movimentos sociais nas audiências públicas sob as usinas hidrelétricas no rio Madeira. Apoiou a elaboração e execução do Projeto Pesca Sustentável com pescadores tradicionais no rio Jaci-Paraná em 2008; realizou encontro sem-fronteiras Brasil, Bolívia e Peru (2009); coordenou o Programa Vozes da Amazônia como instrumento de denuncia das violações de direitos na região dos canteiros de obras das usinas no rio Madeira (2009-2015); coordenou a Aliança dos Rios da Panamazônia no Fórum Social Panamazônico (2010-2015); articulou junto a Organización Comunal de las Mujeres Amazônicas de Beni e COSAGUA (Guayaramerin) do grupo S.O.S Amazônia Brasil e Bolívia em defesa das vítimas da grande inundação de 2014 na bacia do rio Madeira (2014-2016). <https://fundodireitoshumanos.org.br/projeto/instituto-madeira-vivo-imv/> acessado em 19.05.2019.

³. Porto Velho (RO) - Uma carreata por diversos bairros de Porto Velho marcou nessa segunda-feira (28) a posição do Movimento Pró Usinas do Rio Madeira, em favor da construção das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia. O ato, liderada por um carro de som, reuniu cerca de 30 automóveis e contou com a presença de lideranças da indústria, do comércio e da comunidade local. Por onde passava, a carreata acolhia algumas manifestações favoráveis às barragens. Adesivos com a mensagem “Sou a favor das hidrelétricas. Usina já” estavam estampados em carros, vitrines e objetos pessoais. <https://www.tudorondonia.com/noticias/manifestacao-em-porto-velho-pede-a-construcao-de-usinas-hidreletricas-no-rio-madeira-,2406.shtml>. Acessado em 19.05.2019

pontos considerados relevantes para o seguimento do licenciamento, detectados por especialistas.

Em 07.11.06, os Ministérios Públicos Estadual e Federal ajuizaram uma Medida Cautelar Ambiental – processo nº 2006.41.00.0043910-1–, objetivando tutelar o direito à informação da sociedade rondoniense, principalmente para possibilitar que a população atingida pudesse conhecer os projetos e os estudos que seriam apresentados, permitindo efetiva participação na discussão, evitando que o processo de licenciamento ambiental padecesse de vícios que pudessem causar sua imprestabilidade ulterior e obtendo-se decisão liminar determinando a realização de novas audiências. O esforço promovido para obter o adiamento das audiências e possibilitar o acesso aos estudos pela população foi em vão diante do provimento em recurso interposto pelo IBAMA, seguindo-se as audiências nos dias 10/11 e 29/30.

A responsabilidade pela realização e condução das audiências públicas é exclusiva do órgão licenciador, entretanto estas foram conduzidas pelas empresas responsáveis pela elaboração do EIA/RIMA, sendo as informações transmitidas de modo a convencer os participantes de que a instalação das usinas seria a redenção dos novos tempos. Pouco foi dito a respeito dos impactos que seriam posteriormente suportados pelas comunidades afetadas e pelo meio ambiente.

Porém, insistiu o órgão licenciador em repetir o mesmo modelo adotado nas audiências anteriores e seguiram-se outras tentativas para que fossem cumpridas as exigências legais por ocasião das audiências públicas, com o intuito de permitir a participação dos mais diversos interessados. Registra-se que, na insistência em desconsiderar o formalismo exigido, transvestiram-se as audiências públicas em “reuniões públicas”.

Cita-se a emblemática “reunião pública” ocorrida em 18.12.13, às 17 h, designada para apresentar o projeto referente ao aumento de geração de energia com a elevação da cota do reservatório da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, aos moradores do município de Porto Velho e distritos que serão afetados. O horário e o local determinados não facilitaram a participação popular, pois, no horário marcado, grande parte das pessoas ainda cumpre jornada regular de trabalho. Verificou-se que poucos moradores dos distritos de Jacy-Paraná e adjacências, que possivelmente seriam atingidos pela nova cota,

dispuseram-se a comparecer, pois necessitavam percorrer o trajeto de 100 km entre o distrito de Jacy-Paraná e o município de Porto Velho, transportados em escassos ônibus oferecidos pelo empreendimento responsável pelo Projeto Básico Complementar Ambiental – PBCA. A população das vilas localizadas acima da barragem da UHE Santo Antônio sequer havia sido informada do evento, segundo relataram os coordenadores do Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB) ao Ministério Público Estadual. As comunidades indígenas da região, já reconhecidamente afetadas pela construção da Usina (Karitiana, Karipuna e Cassupá), também não foram comunicadas. Na reunião, o que se observou foi um local preparado para uma espécie de “conflito”, face à expressiva quantidade de policiais fortemente armados no recinto, em reunião cujos participantes são presumivelmente trabalhadores e cidadãos de bem e cujo objetivo no evento era justamente debater com eles questões de seu interesse.

Registra-se que nas ocasiões em que algum cidadão iniciava uma manifestação acerca das respostas dadas pela mesa organizadora do evento, policiais se aproximavam e, com sua presença, inibiam reações. Em outro momento, quando a população exigia respostas mais objetivas aos questionamentos formulados, a Polícia Militar montou um cordão de isolamento entre a mesa organizadora e a plateia, deixando evidente que o objetivo da presença das forças de segurança pública não era garantir a integridade dos presentes, mas sim dos integrantes da mesa organizadora. As informações prestadas eram desconstruídas, somando-se à atitude dos organizadores de selecionar apenas algumas perguntas para serem respondidas, o que levou grande parte dos presentes a abandonar o recinto.

Todos esses fatos integram a Ação Civil Pública n.133957.2014.4014100, proposta pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual, (Justiça Federal, 2014). Apesar de clara comprovação do descumprimento dos requisitos mínimos para a realização de audiência pública, foi proferida sentença julgando improcedente o pedido, estando tal decisão pendente de julgamento de recurso.

Comprova-se o descumprimento da lei, mormente quanto a certeza e previsão dos impactos ambientais e sociais de grandes proporções, as audiências públicas realizadas não observaram todas as exigências quanto à disponibilidade de acesso aos estudos, designação das audiências com

antecedência necessária à análise dos referidos estudos e, principalmente, pela tímida divulgação. Outras audiências públicas foram realizadas e seguem demonstrando total despreparo do órgão licenciador, que transfere a condução das audiências ao empreendedor.

Considerações Finais

Enrique Leff (2005), defende a construção de uma nova racionalidade que tenha como norte a preservação ambiental, articulada com mecanismos participativos que estimulem e valorizem a participação dos cidadãos na defesa do meio ambiente. Isso ainda um desafio da nossa época, problemática que vai ganhando relevância na medida em que se evidenciam as consequências negativas da implantação de um modelo de desenvolvimento predatório no planeta.

Os debates travados com relação a processos de licenciamento de grandes empreendimentos no Brasil são complexos e geralmente não ocorrem na forma estabelecida na legislação. A possibilidade de o país não produzir energia suficiente para o consumo interno justifica, sob a ótica do governo, o atropelo ocorrido nos processos de licenciamento das UHE's do Madeira, principalmente nos estudos prévios demonstram uma agressividade ecológica interferindo na sociedade local que cada vez mais apresenta níveis comprometedores de baixa qualidade de vida e ao ambiente (DORIA *et al*, 2017). Acrescenta-se a essas constatações o fato de recair sobre a floresta amazônica parcela de responsabilidade com relação ao aquecimento global, em razão do desmatamento; a necessidade de manutenção da biodiversidade e a possibilidade de mudanças no ciclo hidrológico, sendo a seca uma de suas sequelas (NOBRE, 2001).

Em que pese a incompletude dos dados oficiais, verifica-se que o tempo decorrido entre a primeira e a última das audiências públicas foi insuficiente para esclarecer a população afetada acerca da dimensão do projeto, permitindo-lhe avaliar não apenas as consequências da implantação, mas, primeiramente, a conveniência da sua realização.

Importante trazer a discussão o princípio constitucional da publicidade, em que pese não ser um fim em si mesmo, mas, em verdade, é pressuposto e instrumento de realização de outros princípios, especialmente o da participação

pública. Ele evita a participação “desinformada”, o que vicia o processo de licenciamento, viola o princípio da democracia participativa e, por consequência, fulmina o Estado Democrático de Direito. Assim, não carece de legislação que obrigue o poder público a realizar audiências públicas, oportunizando ampla participação popular. Ao contrário, a legislação é satisfatória, sendo omissa, contudo, quanto à vinculação do poder público à vontade popular manifestada nas audiências públicas, cuja realização ocorre quando já decidida a implantação do empreendimento. Tal proceder exclui do processo decisório a vontade popular quanto à própria implantação do projeto em si, que pode não ser do interesse da comunidade, ao contrário do que pretendem os gestores da ocasião.

No momento seguinte, já tendo sido afastada, portanto, a necessidade de consulta popular, desobrigado que foi o gestor de fazê-la, agora passa a realizar audiências públicas, sem qualquer caráter vinculativo do processo decisório que se segue, uma vez que a vontade manifestada em tais solenidades não o impede de praticar atos administrativos ainda que contrários à vontade expressada naquelas ocasiões.

Cumprido repisar que a audiência pública é a forma mais importante de participação da sociedade civil organizada, principalmente das comunidades afetadas no processo de avaliação de impacto ambiental, sendo este o único momento à disposição destas para expressar suas dúvidas e realizar um debate aprofundado com o órgão ambiental licenciador e o empreendedor responsável pela atividade cuja atividade afetará o ambiente e as pessoas de forma irreversível e irreparável. É na negociação e na troca de experiências, requisitos essenciais, que se propõem as medidas de proteção ambiental e social, definidores do sucesso de um empreendimento de grande porte com influência e comprometimento socioambiental.

A realização do evento audiência/reunião pública deve ser conduzida com máxima precaução, adotando-se os cuidados necessários para o desenvolvimento dos trabalhos. Assim, as audiências públicas terminam por se constituir em formalidade cumprida apenas para atender disposição legal, não alcançando qualquer resultado prático, quer porque os órgãos licenciadores não a conduzem convenientemente de modo a torná-la compreensível a ser assimilada pelos participantes, quer porque tais eventuais deliberações e

proposições apresentadas em tais solenidades não estão vinculadas a deliberações no processo de licenciamento do empreendimento.

Mesmo nem sempre sendo exitosa, a participação popular na gestão pública tem sido a tônica nas mais diversas áreas de interesses da população e um desafio constante, posto que não é possível admitir o alijamento dos cidadãos da discussão dos seus próprios destinos, a despeito de prioridades de ordem econômica considerada indispensável ao desenvolvimento de uma nação.

Referências

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; ABREU, Teresa Lucia Muricy de. Participação social na avaliação do impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. **Confins**, n. 10, 2010.. Disponível em: <http://confins.revues.org/6750> ; DOI : 10.4000/confins.6750. Acessado em: 15 Outubro 2017

BECKER, Bertha. Por que a Participação Tardia da Amazônia na Formação Econômica do Brasil. In: V.V.A.A. **50 anos de Formação Econômica do Brasil. Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. BRASIL. **Lei nº 6.938/81**. Brasília: Distrito Federal, 1981.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 001/86/CONAMA**. Brasília: MMA, 1986.

BRASIL. Secretaria da Presidência da República. IPEA. Nota Técnica “**Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal**”, Brasília, maio de 2003.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Cadernos IBRAP**, n. 1, p. 13- 51, 1996.

DORIA, C. R. C.; ATHAYDE, S.; MARQUES, E. E.; LIMA, M. A. L.; DUTKA-GIANELLI, J.; RUFFINO, M. L.; KAPLAN, D.; FREITAS, C. E. C.; ISAAC, V. N. The invisibility of fisheries in the process of hydropower development across the Amazon. **AMBIO**, v. 47, n. 4, pp. 453-465, 2018.

GHISLENI, Ana Carolina; SPENGLER, Fabiana Marion. **A Justiça como Equidade na Teoria de John Rawls: a mediação enquanto política pública de sua concretização**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-516, 2011.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. A democratização da administração das cidades. Estudo comparativo entre Montevideu e Porto Alegre. **Políticas Públicas e Sociedade**, v. 1, n. 2, p.56-62, 2001.

_____. Democracia, participação e deliberação: contribuição ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Cívitas**, v. 4, n. 2, p. 272-276, jul.-dez. 2004.

_____; CARBONAI, Davide. Participatory water governance in Mercosur countries. In: **World Social Science Report 2013**. Changing Environmental Changes. Paris: UNESCO, 2013.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, p. 39-54, 1995.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOLMES, T.; SCOONES, I. **Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South**. IDS Working Paper 113. 2000. Brighton: IDS Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp113.pdf> Acessado em: 29 de março 2019

JUSTIÇA FEDERAL. **Processo n. 13395720144014100,- 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Porto Velho/RO**

_____. **Processo n. 200601000421671 – 5ª Vara Federal/Seção Judiciária de Porto Velho/RO**, 2006.

KIRCHHOF, Astrid M.; McCONVILLE, Chris. Transcontinental and Transnational Links in Social Movements and Environmental Policies in the Twentieth Century. **Australian Journal of Politics and History**, v. 61, n. 3, pp.331-338, 2015.

LEFF, Enrique. **Ecología y Capital**. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México: Siglo XXI, 2005.

NOBRE, Carlos. “Mudanças climáticas globais: possíveis impactos nos ecossistemas do país”. **Parcerias estratégicas**, n. 12, p. 239-258, set. 2001.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, pp. 7-19, 2012.

RAWLS, John. **Liberalismo Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

SIQUEIRA, Leandro de Castro. **Environmental policies - for whom?** *Ambiente & Sociedade*, vol.11, n.2, pp.425-437, 2008.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**, 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democracia: as políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. Org. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.