

Democracia e participação popular no licenciamento ambiental de um empreendimento eólico em São Miguel do Gostoso – RN

Democracy and popular participation in the environmental licensing of a wind energy plant in São Miguel do Gostoso – RN - Brazil

Isaac Newton Lucena Fernandes de Queiroz*
Francisca de Souza Miller**

Resumo: As audiências públicas de licenciamento ambiental, por não expressarem cunho decisório, não têm sido efetivas em assegurar os direitos de cidadania dos afetados por atividades potencialmente poluidoras. Ao checar a premissa, o trabalho divide-se em três seções: na primeira, faz-se uma análise dos conceitos de participação social e de democracia; na segunda, há uma explanação acerca da participação popular no Direito Ambiental brasileiro; a terceira cinge-se ao licenciamento e à posição do órgão ambiental de acordo com a percepção da população. São utilizados dados qualitativos obtidos em uma observação participante com moradores de uma comunidade em São Miguel do Gostoso - RN, afetada por parques eólicos. O parâmetro é a escala de Arnstein (1969), que mede os referentes democráticos. Concluiu-se que as audiências são formalidades simbólicas, já que não se propõem a distribuir poder àqueles diretamente afetados.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Audiência pública. participação popular.

Abstract: Public hearings on environmental licensing, because they do not express decision-making, have not been effective in ensuring the citizenship rights of those affected by potentially polluting activities. When checking the premise, the work is divided into three chapters. In the first one, an

* Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Administrativo pela UFRN. Mestrando pelo Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFRN.

** Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP). Professora titular do Departamento de Antropologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

analysis is made of the concepts of social participation and democracy. In the second, there is an explanation of popular participation in Brazilian environmental law. The third chapter refers to the licensing and the positions of the environmental body according to the perception of the population. We used qualitative data obtained in a participant observation with residents of a community in São Miguel do Gostoso - RN, affected by wind farms. The parameter is the Arnstein scale (1969), which measures the democratic referents. It was concluded that the hearings are symbolic formalities, since they do not propose to distribute power to those directly affected.

Keywords: Environmental licensing. Public hearing. Popular participation.

Introdução

O licenciamento ambiental é um processo administrativo amplo e complexo, destinado a avaliar as condições pelas quais o meio será impactado pelo uso de recursos naturais, que seja capaz efetiva ou potencialmente de poluir ou, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental por determinada atividade. (MOTTA; PÊGO, 2013).

Trata-se de um dos elementos mais importantes na proteção e garantia dos direitos difusos, cuja essência é verdadeiramente matéria de interesse público. Trata-se de instrumento integrante e inseparável da concepção de sustentabilidade, implicitamente previsto na redação do art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que a seguir se transcreve:

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.

[...]

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. [...]

Muito embora seja um instrumento de caráter preventivo destinado à execução dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), notadamente o de compatibilizar os desenvolvimentos econômico e social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio

ecológico, não existe uma lei federal de aplicação nacional para a matéria. A matéria que regula o licenciamento está prevista, em linhas gerais, na Lei Complementar 140/2011 e por muitos outros decretos e regulamentos, bem como pela legislação local, tratando o tema de forma direcionada a cada atividade, sendo, logo, dispersa.

Assim, afirmam Suely Araújo et al. (2014) que é um equívoco tratar de assuntos específicos a determinados tipos de empreendimento por atos normativos direcionados, sem haver uma lei geral que dê sustentação ao licenciamento ambiental no País. Finalizam observando, ainda, que essa dispersão do assunto por inúmeras normas de conteúdo infralegal contribui para a insegurança jurídica e tende a inibir a participação da sociedade.

Não são esses os únicos entraves. José Jeronimo et al. (2012) citam como dificuldades do licenciamento a reduzida disponibilidade de técnicos e a insuficiente infraestrutura dos órgãos ambientais na análise dos processos.

Dentro do procedimento denominado Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), que se trata de uma das fases do licenciamento, o órgão ambiental é subsidiado com informações provenientes dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) elaborados pelo empreendedor e, a partir da análise técnica e com a necessária participação social, resultam em um parecer que recomenda a concessão (ou não) da licença e suas condicionantes.

Contudo, essa participação da comunidade afetada é apenas consultiva e suas opiniões e questões poderão (ou não) ser levadas em consideração no processo de tomada de decisão. Ou seja, através da audiência pública – um dos instrumentos da AIA – não existe garantia de que os problemas apontados pela comunidade sejam considerados quanto à concessão (ou não) da licença pelo órgão ambiental. (ASSUNÇÃO et al., 2010).

A hipótese é que as audiências não têm real efetividade na medida em que a população não é a detentora de qualquer decisão ante o que tanto a atinge. O fato é que, a partir da percepção de moradores diretamente afetados por um empreendimento de energia eólica, instalado na comunidade de Morro dos Martins, Município de São Miguel do Gostoso, no Litoral do Rio Grande do Norte, a situação pode ser observada em um plano prático.

Afinal, a repartição de responsabilidades e poder configura-se como elemento crucial para a efetividade de qualquer política de meio ambiente, pois, quando definidas de cima para baixo, são incapazes de gerar confiança suficiente para que haja cooperação entre os cidadãos e empresas. (VEIGA, 2015).

Além disso, relevante é a discussão trazida por Fornasier (2015) ao abordar a efetividade da própria participação popular como verdadeira democracia, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Para o autor, a falta de conhecimento da população em relação a temas sensíveis apresenta-se como um real obstáculo à democratização de políticas públicas de meio ambiente.

Diante dessas dificuldades, a perspectiva do presente trabalho é fornecer um diagnóstico acerca dos instrumentos de participação popular no licenciamento ambiental, tais como são designados pelas normas do Direito brasileiro, aferindo se o modelo existente e sua aplicação podem ser considerados elementos de satisfação das garantias democráticas em variados aspectos.

No intuito de verificar essa hipótese, utilizou-se o caso prático ora debatido, cuja metodologia para obtenção dos dados foi a observação participante. Nessa metodologia, comumente utilizada em pesquisas de cunho qualitativo em antropologia, o pesquisador permanece em contato contínuo com a comunidade estudada, buscando identificar, através dos discursos e de outros elementos, a percepção da população local.

No caso ora analisado, a pequena comunidade rural-tradicional de Morro dos Martins tem a maior parte da sua população vivendo abaixo da linha da pobreza. Vulnerabilizada pela inexistência histórica de presença efetiva do Estado, encontra-se, hoje, cercada por aerogeradores em um processo que ocorreu – e ainda ocorre – de igual maneira em todo o Litoral norte do Rio Grande do Norte. Durante o processo de implantação, agricultores venderam suas terras, que garantiam seu único sustento, esperançosos das benesses que o dinheiro poderia trazer às suas famílias em curto prazo.

Uma amostra significativa da população foi diretamente entrevistada, sendo que a totalidade dos moradores que venderam terras tiveram seus discursos registrados. O objetivo do trabalho é analisar tais discursos e, ao se observar quantitativa e qualitativamente os resultados, verificar se a audiência pública e o processo licenciatório foram instrumentos

democráticos. Nesse sentido, busca-se saber qual é o nível de participação social que se imprime nesses atos e compará-los com a escala de Sherry Arnstein (1969), que define classes dessa participação tendo como referentes os ideais de democracia.

1 Participação cidadã e democracia

A participação é um mecanismo em ascensão, seja através do apelo dos movimentos sociais que a vinculam ao exercício efetivo da democracia, seja pela mídia, visto que a participação encontra, no espaço público, um terreno fértil para debates acalorados, tendo em vista que, virtualmente, é do interesse de todos os indivíduos.

E o fato é que ela vem sendo implementada paulatinamente, nas instâncias de representação locais, dentro de um ideal de democracia. Mas é o aumento da participação o remédio para a democracia?

De acordo com Barber (2003), a democracia fraca seria aquela *liberal*, cujos valores são providenciais, sendo exclusivamente meios para fins privados e individualistas. Esse modelo precário que perdurou em diversos países, impede, segundo o autor, que sobressaia qualquer teoria firme de cidadania, participação, bens públicos ou virtude cívica. Assim, o interesse comum não emerge, ou quando o faz, aparece de forma travestida. Por sua vez, a democracia *forte* toma proveito da concepção de que uma comunidade de cidadãos que se autogovernam e que são unidos menos por interesses mútuos que pela educação cívica e mais pela virtude de suas atitudes cívicas responsáveis pelos propósitos comuns, ações mútuas, através das instâncias de participação do que pelo altruísmo ou natureza boa.

Para uma corrente, a democracia é, em verdade, um método político, e não, um fim. Ou seja, é um arranjo de instituições e vozes dentro do espaço público de representação cujo sentido é tão somente tomadas de decisão. Não é a decisão em si, mas o caminho até ela, ou seja, democracia não tem apenas significado no seu aspecto político; ela também é representada por suas nuances sociais e econômicas. (COSTA, 2013).

A participação é, pois, a chave da democracia. O sistema político que nega a capilarização das tomadas de decisão, ainda que na instância máxima representativa do sufrágio eleitoral, é o sistema totalitário. Nesse modelo, as decisões nunca terão a legitimidade e o suporte mínimos, pois

que são emitidas dentro de um contexto empírico de poder ab-rogado, ou, quando envolve participação, essa é obtida através da coerção ou coação das massas.

Como se vê, o que separa o método democrático do método autoritário é nada mais que o aspecto da voluntariedade do indivíduo. Por mais que o sistema político dependa da manifestação coletiva, o homem é ainda o centro de emissão de poder. A competição pelo voto, elemento fático da representatividade e da participação, é o jogo que o sistema político-democrático encontrou para adequar a liberdade à democracia. (PATEMAN, 1970).

Hannah Arendt também trabalha esse aspecto. Para a autora, existe um espaço público onde a liberdade de agir e pensar é fundamental para a formação do indivíduo, para a criação de sua história, ou seja, para seu viver:

De todas as liberdades específicas que podem ocorrer quando ouvimos a palavra “liberdade”, a de movimento é historicamente a mais antiga e também a mais elementar. Sermos capazes de partir para onde quisermos é o sinal prototípico de sermos livres, assim como a limitação da liberdade de movimento, desde tempos imemoriais, tem sido a pré-condição da escravização. A liberdade de movimento é também condição indispensável para a ação, e é na ação que os homens primeiramente experimentam a liberdade no mundo. Quando os homens são privados do espaço público – que é constituído pela ação conjunta e a seguir se preenche de acordo consigo mesmo, com os acontecimentos e estórias que se desenvolvem em história –, recolhem-se para sua liberdade de pensamento. (ARENDR, 2008, p. 12).

E esse espaço público é expressão da liberdade: liberdade de pensar e, principalmente, de agir, pois é pela ação que o homem materializa sua presença no mundo. Privá-lo da ação, ou coagi-lo, significa eliminar o elemento de voluntariedade que caracteriza a livre-expressão do ser. Assim, um método político que despreze a participação é um método autoritário, oposto à democracia.

Pateman, afirma, contudo, que

na teoria de democracia de Schumpeter, a participação não tem um papel especial ou central. Tudo que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral – os arranjos institucionais – funcionando de modo satisfatório. (1970, p. 10).

Ou seja, de acordo com essa visão, a participação deve ser limitada justamente para que o método funcione, pois o sistema político trata-se de uma mimetização da vida real. Empiricamente, as pessoas estão inclinadas a se interessar por aquilo que diz respeito ao seu convívio; ninguém se interessa por alguma coisa se ela não fizer parte das aspirações e inclinações inseridas dentro do espaço público daquela pessoa. E a participação política adquire essa característica quando se vê no espectro das tomadas de decisão que a maioria é apática ou participa de maneira limitada. Em suma, a participação limitada e a apatia teriam uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças. (PATEMAN, 1970).

Contudo, ainda que não seja exercida por todos ao mesmo tempo e com a mesma intensidade, o objetivo da participação é o de possibilitar um contato mais direto e cotidiano dos cidadãos com as instituições públicas, para possibilitar que essas considerem os interesses e as concepções político-sociais daqueles no processo decisório. Assim, ela envolve uma conduta ativa dos cidadãos nas decisões e ações públicas, na vida da comunidade e nos assuntos de interesse das coletividades de que sejam integrantes. (MEDEIROS; BORGES, 2007).

Fornasier (2015) revela, contudo, uma dificuldade nesse processo. Para esse a discussão de temas que demandam a participação popular encontra óbices no desconhecimento, pela imensa maioria da população, de assuntos relevantes e atuais. É o caso da regulação das nanotecnologias, que, segundo o autor, enfrenta uma dificuldade procedimental em razão da incapacidade do exercício de participação democrática. A falta de informação por parte da população rende atrasos ao processo, importando no retrocesso do Brasil diante de concorrentes internacionais na área. Conclui afirmando que a qualificação dos envolvidos, nessa tomada de decisão é um verdadeiro instrumento democrático.

Nessa seara, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever imposto ao Poder Público e à coletividade, como bem se depreende da leitura do art. 225 da CF/88. Essa imposição se reflete como norma programática, impelindo aos entes estatais que as garantias de proteção sejam amplas e participativas, tendo em vista a própria natureza transindividual e indivisível do conceito.

Daí o porquê de se inferir que a participação popular, desde que dotada de instrumentos que realmente a tornem real e efetiva, é um instrumento imprescindível à garantia da satisfação desse direito. Os processos decisórios, concebidos de forma capilarizada, são mais que necessários à satisfação do propósito que consta no texto constitucional, sendo a ampla participação popular a verdadeira e essencial expressão de liberdade.

2 Participação popular nos instrumentos de tutela ambiental no direito brasileiro

Na legislação pátria, atualmente, há diversos instrumentos de tutela ambiental que englobam a participação popular.

No âmbito do procedimento legislativo de elaboração de leis, há a iniciativa popular prevista no art. 61, *caput* e § 2º, a qual dita que a população, preenchidos os requisitos de representatividade, pode propor diretamente um projeto de lei à Câmara dos Deputados. Há também a realização de referendos sobre leis, de acordo com o art. 14, inc. II da CF/88, os quais podem versar sobre meio ambiente. Há, ainda, nessa esfera normativa, a atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos, como, por exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), cuja composição admite, pelo menos, 30 representantes da sociedade civil.

A sociedade pode também atuar diretamente na defesa do meio ambiente, participando da discussão de EIAs em audiências públicas, conforme previsto em resoluções do Conama as quais serão oportunamente citadas.

E, por fim, a participação popular direta, na proteção do meio ambiente, pode se dar por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais que permitam a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental. Como exemplo, tem-se a ação civil pública ambiental, prevista pela Lei 7.347/1985. (MIRANDA, 2013).

No processo de licenciamento ambiental, realizado administrativamente pelos órgãos ambientais, a audiência pública é o canal de contato entre o indivíduo direta ou indiretamente afetado pela atividade licenciada e o interessado no uso dos recursos naturais, sendo também o único instrumento previsto pela legislação pátria para acomodar a participação popular dentro do processo de licenciamento de atividades que impactam o meio ambiente.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1997) define audiência pública como processo administrativo criado por lei, a qual lhe preceitua forma e eficácia vinculatória, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública. Continua afirmando que a participação popular, nesse procedimento, tem o condão de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.

Paulo de Bessa Antunes (2002) afirma que a teleologia do mecanismo das audiências públicas de licenciamento ambiental seria a de garantir o cumprimento dos princípios democráticos de participação popular e de cidadania, ambos contidos no espectro de princípios que informam o Direito Ambiental.

A audiência pública, dentro do processo de licenciamento ambiental, foi inicialmente prevista no art. 11, § 2º da Resolução 001/86 do Conama. Afirma que, sempre que o órgão julgar necessário, uma audiência deve ser feita para informar e debater o Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Em seguida, a Resolução Conama 09/1987 disciplinou a audiência pública de forma mais detalhada, de modo que se clarificou sua finalidade e demais características. Mais tarde, o instrumento foi tratado novamente no art. 10, V, da Resolução 237/1997 do Conama, estabelecendo-a como uma etapa do procedimento de licenciamento ambiental.

De acordo com a Resolução Conama 09/1987, a audiência é exposição e debate de um projeto e dos estudos ambientais para os interessados, orientada e organizada pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento. Tem suas bases fundadas no princípio constitucional da publicidade, encartado no art. 37 da Carta Magna, uma vez que torna transparentes os atos da Administração Pública, possibilitando que esses sejam discutidos com toda a sociedade acerca dos impactos positivos e negativos da atividade licenciada. Tanto a participação na audiência quanto os resultados dessa são de interesse público, logo, disponíveis a qualquer interessado.

Diz o art. 2º da referida resolução: “Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”.

A participação popular manifestada em audiência pública, no licenciamento ambiental, é elemento indispensável à análise do processo, já que a ausência dessa etapa torna nula a concessão de licença. É o teor do § 2º do art. 2º *retro* e é também e justamente o que afirma Paulo Affonso Leme Machado:

A audiência pública é a última grande etapa do procedimento do estudo prévio de impacto ambiental. Inserida nesse procedimento com igual valor ao das fases anteriores, é ela, também, base para a análise e parecer final. A audiência pública – devidamente retratada na ata e seus anexos – não poderá ser posta de lado pelo órgão licenciador, como o mesmo deverá pesar os argumentos nela expendidos, como a documentação juntada. Constituirá em nulidade do ato administrativo autorizador – que poderá ser invalidado pela instância administrativa superior ou por via judicial – quando o mesmo deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e de seus anexos. (2001, p. 30).

Ainda que se tenha em mente que a audiência pública, em teoria, é um instrumento marcadamente democrático, a real efetividade desse instituto encontra-se em xeque diante da realidade fática.

O problema reside no fato de que as comunidades são efetivamente ouvidas, contudo, como o próprio art. 1º da resolução afirma, a audiência pública tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Isso significa que a função da reunião é a de meramente colher anseios, dúvidas e clamores, mas sem qualquer garantia que tais opiniões serão sequer levadas em conta pelo órgão detentor da tutela ambiental.

Diante dessa situação, respostas foram buscadas com moradores de uma comunidade eminentemente agrária que passou por um ciclo de audiências públicas em 2010, fruto do licenciamento ambiental dado a um parque eólico realizado pelo órgão ambiental-estadual, o Instituto de

Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema). Trata-se da comunidade de Morro dos Martins, localizada no Município de São Miguel do Gostoso, Litoral nordeste do Estado do Rio Grande do Norte.

O Morro dos Martins e o assentamento localizado ao lado, Canto da Ilha, foram, por sua proximidade e interação, considerados como um só. Segundo dados do Censo 2010, o local possuía, naquele ano, 143 residências ocupadas, das quais 20 foram entrevistadas na ocasião da pesquisa. A amostra representativa dos dados quantitativos resulta, então, numa razão de 14% do total de domicílios dos distritos.

O universo dos entrevistados foi eleito de forma que todos os que participaram do processo de venda das terras à empresa que implantou o parque eólico foram ouvidos.

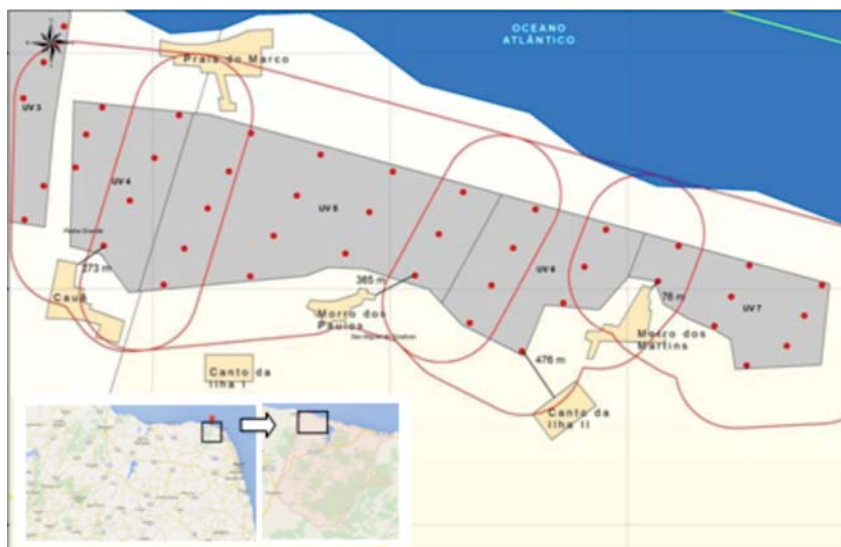
Os resultados do presente trabalho foram obtidos a partir da observação participante que aconteceu durante duas semanas de vivência, tendo acontecido no mês de dezembro de 2015. A metodologia utilizada para tal foi a realização de entrevistas com os moradores do local, idealizada de acordo com o que propôs Cicourel (1975).

O propósito geral do trabalho era identificar, a partir de uma pesquisa etnográfica básica, situações de mudança social, geradas a partir da implantação de torres de energia eólica naquele território, hoje ocupado pela usina eólica.

Dentro do universo pesquisado, deu-se prioridade àqueles que venderam terras antes utilizadas para plantio, moradia ou lazer para a implantação do parque. No final, todos aqueles que participaram desse processo (14) foram entrevistados. Juntaram-se a esse universo outros moradores do local, além da voz de secretários municipais e de um vereador do Município.

O parque eólico ali instalado, no ano de 2011, denominado União dos Ventos, está localizado na faixa de dunas que separa a comunidade da linha costeira, como se pode observar na Figura 1:

Figura 1 – localização espacial das comunidades de Morro dos Martins e Canto da Ilha



Fonte: Adaptado do Rima União dos Ventos (2010).

Como se depreende da imagem acima, a área do parque ocupou boa parte dos terrenos adjacentes às comunidades de Morro dos Martins e Canto da Ilha II, tendo gerado uma profunda alteração na dinâmica social-comunitária, prevalecendo uma intensa sensação de descontentamento obtida dos discursos dos moradores, ainda que tenham sido realizadas audiências públicas no local antes da implantação do projeto.

A problemática da efetividade das audiências públicas, tomada como exemplo no presente caso, será contraposta à escala de participação de Sherry Arnstein (1969), para se averiguar, a partir do discurso dos sujeitos e da própria legislação, qual foi o nível de participação alcançada no processo.

Por fim, se observa qual foi o modelo de participação popular encontrando, com base nas respostas dos moradores e na análise da legislação que rege a audiência pública no processo de licenciamento ambiental. Em seguida, averigua-se se os resultados correspondem ao ideal de democracia trabalhado de acordo com os autores citados e, especialmente, com os estudos já realizados relacionando o licenciamento ambiental aos níveis de participação.

3 Discussão dos resultados encontrados e Escala de Arnstein (1969)

Dentre os 536 habitantes da localidade de Morro dos Martins e Canto da Ilha, 40,3% da população, acima de 25 anos, era analfabeta ou tinha o nível fundamental incompleto. Além disso, 63,72% da população era considerada *pobre* ou *extremamente pobre*. (PNUD, 2013).

A partir dos resultados encontrados nos entrevistados, eram estas as profissões dominantes: agricultores, funcionários públicos ou pescadores. No universo pesquisado de 20 chefes de família, dez se denominaram agricultores; cinco, funcionários públicos, dois, pescadores, um, proprietário de estabelecimento comercial, e dois, autônomos. Vale lembrar que esse universo é composto por moradores do local, preponderantemente formado pelos que venderam suas terras à empresa para a instalação de torres, ou seja, por pessoas diretamente afetadas pela obra.

Dentre as questões postas durante as entrevistas, três interessam sobremaneira à discussão.

A primeira a ser destacada é a seguinte: “Você sabe de alguma promessa feita à comunidade pela empresa quando da sua instalação?” A essa questão, 15 dos entrevistados afirmaram que a empresa prometeu muita coisa e não cumpriu, como melhorias na educação, nas estradas, na geração de empregos e renda. Veja-se o discurso de dois entrevistados: Dona Damiana e o Seu José Batista:

Damiana – Eu participei de muita reunião que teve aqui no colégio, que teve em São Miguel, eu fui, lá eles falaram muita coisa que ia ter benefício pras pessoas. Nada disso, não teve benefício nenhum, ia ter negócio de telefone, botar torre pra celular, ia ter trabalho pras pessoas... trabalho teve, só durante a obra. Quem teve a felicidade de pegar um trabalho, mas muitos não pegaram.

José Batista – Que iam melhorar pra nós, mas que até aqui não chegou. Só falavam que iam melhorar, ia melhorar pra nós aparecer um ganho, emprego e tal, mas aqui tá tudo em branco.

O informante Seu Francisco complementa o raciocínio mostrando que os melhores empregos eram dados às pessoas de fora, sendo que as

oportunidades eram poucas e ficaram restritas a funções de apoio técnico-operacional à obra:

Eles prometeram aí emprego, não falaram como seriam esses empregos, realmente deram alguns empregos, não para todas as pessoas porque aqueles cargos melhores eles contratavam pessoas de São Paulo, já vinham aqueles cargos melhores, até porque eles alegavam que não tinha ninguém da comunidade... e resumindo, aqui só foi contratado que eu saiba: pedreiro, auxiliar de pedreiro e vigia. E isso por pouco tempo.

A segunda questão foi se esses haviam participado de alguma das audiências públicas. Metade (50%) dos entrevistados afirmou que chegou a comparecer aos eventos.

Questionados, por fim, se alguma vez foram inquiridos, procurados, ouvidos, ou de qualquer forma tiveram algum contato com técnicos do órgão ambiental durante o licenciamento, todos (100%) foram unânimes ao afirmar que não foram abordados em momento algum pelo Poder Público.

O Seu Jeová resume bem a problemática em seu discurso, afirmando que nunca foi ouvido diretamente pelo órgão, e que suas indagações não foram levadas em conta quando da sua intervenção em uma das audiências públicas:

Eu acho que vinha um órgão, mas lá em São Miguel, mas não vinha diretamente nas comunidades onde iam ser afetadas as pessoas. A empresa logicamente vai mostrar a defesa dela, mas vamos ver na prática, quem é Manoel, quem é João, quem é Antonio que vai passar na casa dele! Nunca ninguém chegou: O senhor está satisfeito? O senhor foi prejudicado?

Eu nunca fui a favor da maneira como ele foi implantado. Eu fiquei revoltado porque eles não deram muito ouvido aos meus questionamentos, inclusive o Idema. Eles deveriam vir na comunidade, porque estar na audiência na sede do município é uma coisa, mas vir na comunidade é outra coisa. É diferente. O problema é que a gente vive num mundo capitalista. É proibido é, mas pode desde que eu pague todos os impostos. Então não houve

conversa, não houve vistoria{...}. A empresa tinha o nome de todas as pessoas, todos os dados, então se o Idema não queria vir na comunidade, pegasse o nome das pessoas e perguntasse a elas.

Tal discurso é revelador, pois demonstra que a participação nas audiências, além de limitada, é ineficaz.

Os resultados encontrados se assemelham ao que diz Assunção quando conclui seu trabalho afirmando que

a impressão causada é a de que a teoria privilegia a aplicação de algo que, no campo prático, não se materializa. É amplamente divulgado, por exemplo, que o índice de pessoas que participam de audiências públicas é ínfimo, quando comparado à média da população local. (2010, p. 10).

Além de pouca representatividade, considerando o número de participantes, na fala de outros entrevistados, foi possível perceber o descrédito no objetivo da audiência, porque as pessoas estavam conscientes de que não tinham capacidade de se engajar em um debate técnico ou jurídico proveitoso, ou porque sabiam que, diante do tamanho do poder da empresa e do fato de aquele encontro ser meramente consultivo, sua opinião dificilmente seria levada em conta. Isso pode ser confirmado até mesmo na fala citada acima, quando o entrevistado diz que o órgão ambiental não tinha interesse em saber, de perto e de verdade, sua opinião.

Dessa forma, por dedução, vê-se que se trata de uma questão de natureza estrutural para a mitigação dos impactos ambientais, que é um dos principais objetivos do licenciamento ambiental. Se a participação da população, em um processo de fundamental importância como esse, fica resumida a um simples opinamento, a voz dos indivíduos está sujeita ao descrédito e ao desdém.

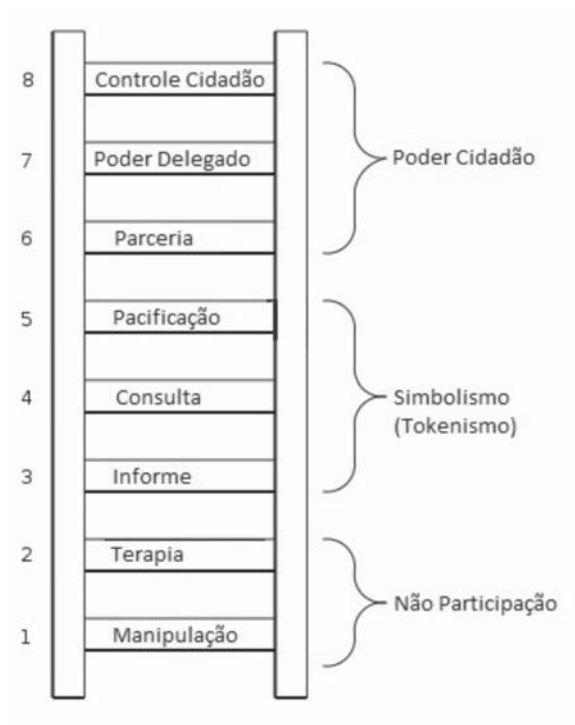
Aqui, se pode deduzir a categorização em escolas criada por Arnstein que define as escalas de participação cidadã como se lê:

A redistribuição do poder que permite que os cidadãos que dele não dispõem, presentemente excluídos dos processos econômicos e políticos, sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual desses desprovidos participam na

determinação de como a informação é compartilhada, metas e políticas são formuladas, recursos de tributos são alocados, programas são operados e benefícios como contratos e patrocínios são definidos. Em suma, trata-se dos meios pelos quais eles podem induzir reformas sociais significantes que os permitem partilharem os benefícios da sociedade afluyente. [sic]. (1969, p. 220).

Para essa autora, há uma diferença crítica entre ingressar em um ritual vazio de participação e ter o real poder necessário para afetar o resultado do processo. A hierarquização de tipos de participação, elaborada pela autora é composta de oito níveis (Figura 2), sendo cada degrau definido pelo nível de poder e capacidade de deliberação dos cidadãos, indo do nível de não participação até ao de efetivo poder cidadão.

Figura 2 – Escalas de participação cidadã elaborada por Arnstein (1969)



Fonte: Extraído do documento original, traduzido pelo autor.

Com base nessa escala, a partir dos discursos dos sujeitos diretamente afetados pela política público-específica, presente na fase de AIA e dentro do licenciamento ambiental, tem-se que a audiência pública encontra-se entre os níveis 3 e 4 (informe e consulta), o que as insere na categoria *tokenismo*, simbolismo, ou participação simbólica.

Medeiros e Borges definem essa espécie de participação nos seguintes termos:

“Nos degraus 3 e 4 — informação e consulta — os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos. Mas sob tais circunstâncias faltam meios aos cidadãos para assegurar que seu ponto de vista chamará a atenção dos detentores de poder. Quando a participação é restringida a esses níveis, não há uma progressão, portanto nenhuma garantia de mudar o *status quo*. (2007, p. 69).

Essa também é a conclusão de Francisca Assunção et al. (2010), quando afirmam que a audiência pública é tão somente consultiva, não havendo garantias de que a opinião dos afetados seja considerada no processo de tomada de decisão, no que se refere à concessão (ou não) de licença ambiental.

Em verdade, coadunando as respostas encontradas nos resultados desta pesquisa, os autores acima afirmam que

os espaços de participação direta da sociedade – audiências prévias e públicas – têm sido utilizados muito mais para expor as carências das comunidades e reivindicar medidas de inclusão social, do que para discutir os impactos ambientais da área em que será instalado o empreendimento. (MEDEIROS; BORGES, 2007, p. 13).

Aliás, esse processo de reivindicação de medidas, para suprir carências graves em comunidades pobres, como a do presente estudo, pode ter sido, inclusive, um mecanismo para despolitizar e instrumentalizar a própria vontade dos moradores. (NEVES, 2007).

Seria uma espécie de clientelismo, que, no presente caso, a julgar pelos discursos apresentados, foi utilizado como forma de sensibilizar a

população e fazer com que as audiências se tornassem espaços ainda mais esvaziados de participação.

Como diria a própria autora da escala, “há uma diferença crítica entre ingressar em um ritual vazio de participação e ter o real poder necessário a afetar o resultado do processo”. (ARNSTEIN, 1969, p. 218).

Assim é que a democracia, cujo conteúdo foi definido anteriormente como sendo mais do que a simples participação em processo eleitoral, exige a participação efetiva no controle das decisões e frutos da produção, sendo que a ausência dessa dupla interação significa ausência de uma sociedade democrática.

Dessa forma, os níveis fictícios de participação (como o simbolismo e a não participação) aparecem como características centrais de uma sociedade não democrática. (DÍAZ, 1998).

Trata-se, então, de uma verdadeira questão de legitimidade e restrição de liberdade. A participação popular é pressuposto para a configuração de um Estado Democrático de Direito, sendo um dos seus pilares. (GÓES, 2013). O processo de tomada de decisão que não for participativo não pode ser considerado legítimo, pois carece de sentido em uma sociedade democrática.

Por carecer de conteúdo democrático-participativo, o processo de licenciamento fica aquém de uma perspectiva moderna e sustentável. Por isso, o caso trazido à análise é emblemático, uma vez que diz respeito justamente a uma forma de geração de energia que tem como premissa a sustentabilidade.¹ Essa, por sua vez, foi dividida nas convenções mais recentes, como a Eco-92, em três pilares: o físico, o social e o econômico, e vem sendo o método mais empregado para aferir se há respeito à garantia das necessidades das gerações presentes sem comprometer o das gerações futuras.

Se o próprio procedimento licenciatório não se mostra suficientemente democrático, resta comprometido o endereçamento de questões substanciais

¹ Segundo o Relatório Brundtland, “na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas”. (COMISSÃO BRUNDTLAND. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: o Nosso Futuro Comum. Nova Iorque: Universidade de Oxford, 1987).

do pilar social da sustentabilidade, deixando de levar em conta a opinião daqueles que serão justamente os mais afetados por uma obra.

Foi isso que ocorreu no caso analisado. O órgão ambiental não esteve presente na comunidade e, nos momentos de mera consulta em audiência, a problemática trazida se resumiu a questões sobre geração de emprego, o que atesta e reforça o clientelismo daquela população hipossuficiente, em face do poder político-econômico da empresa. Isso prova a falta do elemento democrático, que é corresponsável pela manutenção de estruturas de exploração e dominação que, em nada, respeitam as aspirações e necessidades sociais humanas.

Considerações finais

A audiência pública é o único canal de participação popular no processo complexo que envolve o licenciamento ambiental. Através dela, os indivíduos diretamente afetados e interessados tomam ciência dos detalhes técnicos daquele empreendimento que está sendo licenciado, tendo direito a expressar suas dúvidas e conhecer os pormenores técnicos da atividade impactante. Nessa oportunidade, são também mostrados os planos de mitigação e compensação ambiental, quando existem.

Muito embora diversos autores celebrem sua qualidade de instrumento de efetivação da democracia, o que se vê é que sua função é desconhecida pela maioria daqueles que, obrigatoriamente, suportarão os impactos nocivos do *desenvolvimento*. Os resultados encontrados neste trabalho mostram que a participação dos moradores no caso específico foi de metade da amostra pesquisada, sendo que essa representa um universo particular de pessoas diretamente interessadas: as que venderiam ou venderam suas terras para a construção do parque eólico, ou seja, mesmo para essas pessoas que supostamente teriam maior propensão a conhecer os projetos, apenas metade delas afirmou que compareceu.

E, além disso, a julgar por seus depoimentos, as discussões e os interesses ali revelados se resumiam a questões pontuais como promessas de empregos ou de benefícios à comunidade na forma de compensações e mitigações, as quais, segundo dizem os informantes, foram apenas parcialmente cumpridas. Ainda: o procedimento que teoricamente se propõe democratizar as tomadas de decisão, estaria, *a priori*, esvaziado em razão da incapacidade da própria comunidade em opinar com conhecimento técnico-básico para contestar qualquer proposição do empreendedor.

Nesse sentido, as audiências parecem ter mero caráter *pro forma*. Seriam simulacros previstos em lei e utilizados para referendar o ponto de vista de quem detém o poder econômico. Através desse expediente, do subterfúgio da oitiva formal das sugestões dos indivíduos afetados, teoricamente, se legitima a participação popular e se concede a licença ambiental embora essa não contenha, obrigatoriamente, a vez e a voz dos sujeitos.

No nível do simbólico de participação em que estão situadas, as audiências públicas não representam garantia alguma de mudança positiva, pois há uma verdadeira crise de legitimidade. De igual forma, podem ser um elemento que favoreça a perpetuação da desigualdade e da desídia para com as comunidades carentes. Por ser desprovido de verdadeira participação cidadã, desborda-se, na conclusão, que o modelo não pode ser considerado democrático.

Esse foi o resultado encontrado no discurso dos sujeitos que deram seu depoimento a esta pesquisa, em face dos conceitos e das nuances na participação popular como elemento indissociável de um Estado que se proponha ser democrático.

Até que se imponha uma nova legislação que garanta o mínimo de deliberação aos diretamente atores afetados por obras potencialmente poluidoras, o interesse do capital tenderá a prevalecer em detrimento dos demais direitos sociais e individuais.

Referências

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico: um outro paradigma: a planificação modesto-situacional*. Lisboa: Almedina, 2002.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; GUIMARÃES, Paulo Cesar Vaz; CORRÊA, Silvia Fazzolari. *Licenciamento Ambiental: base normativa e*

perspectivas. In: MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar (Org.). *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 59-86.

ARENDDT, Hannah. *Homens em tempos sombrios*. São Paulo: Cia. de Bolso, 2008.

ARNSTEIN; Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, Issue 4, p. 216-224, 1969.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; ABREU, Teresa Lúcia Muricy de. Participação social na avaliação de impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. *Confins* [En ligne], 10, 2010, mis en ligne le 28 novembre 2010.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. *A participação popular nas audiências públicas para licenciamento ambiental*. Macapá: Periódicos Ceap, 2010.

BARBER, Benjamin R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. 20. ed. Los Angeles, California: University of California Press, 2003.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. *Lei Complementar 140/2011*. Regulamenta o disposto nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. *Lei Federal 6.938/1981*. Institui o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: Congresso Nacional, 1981.

CICOUREL, Aaron. Teoria e método em pesquisa de campo. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar (Org.). *Desvendando máscaras sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. p. 87-121.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução 001/1986*. Estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Brasília: Congresso Nacional, 1986.

_____. *Resolução 009/1987*. Brasília: Congresso Nacional, 1987.

_____. *Resolução 237/1997*. Apresenta revisão de critérios e procedimentos utilizados no licenciamento ambiental. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

COSTA, Marta Rios Alves Nunes da. Democracy and democracies: between theory and facts (Democracia e democracias: entre teoria e fatos). *Conjectura: Filos. Educ.*, Caxias do Sul: Educus, v. 18, n. 2, p. 135-146, maio/ago. 2013.

DÍAZ, Elias. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1998.

FORNASIER, Mateus de Oliveira. Regulação do risco ambiental nanotecnológico e participação democrática: possibilidades e óbices. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 63-95, jul./dez. 2015.

GÓES, Ricardo Tinoco de. *Democracia deliberativa e jurisdição: a legitimidade da decisão judicial a partir e para além da teoria de J. Habermas*. Curitiba: Juruá, 2013.

JERONYMO, Alexandre Cosme José; BERMANN, Célio; GUERRA, Sinclair Mallet Guy. Considerações sobre a desconstrução do licenciamento ambiental brasileiro. *Raega – O Espaço Geográfico em Análise*, v. 26, p. 182-204, dez. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 63-81, jan./fev. 2007.

MIRANDA, Charlei Gomes de Souza. A participação popular como instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. XVI, n. 115, ago. 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura &artigo_id=13145>. Acesso em: 17 jul. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências Públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 210, p. 11-23, out./dez. 1997.

MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar (Org.). *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 395-420.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, 2013.

VEIGA, José Eli da. O âmagô da sustentabilidade. *Revista Estudos Avançados*, v. 28, n. 82, p. 7-23, 2014.