

Abordagens Técnicas de Gestão Ambiental

Impacto das audiências públicas nas questões ambiental e energética brasileira: conceitos e deficiências

Impact of public hearings on environmental and energy issues in Brazil: concepts and weaknesses

1º autor

Nome completo: Luiz Claudio Gonçalves

Titulação: Doutor em Engenharia de Produção - UNIMEP

Vínculo: Faculdades Metropolitanas Unidas

E-mail: luizgoncalves@uol.com.br

2º autor:

Nome completo: Paula Meyer Soares

Titulação: Doutora em Economia - FGV

Vínculo: Faculdades Metropolitanas Unidas

E-mail: paula.meyer@fmu.br

3º autor

Nome completo: Antônio Cesar Galhardi

Titulação: Doutor em Engenharia Mecânica - UNICAMP

Vínculo: Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza

E-mail: prof.galhardi@fatecjd.edu.br

4º autor

Nome completo: Orlando Roque da Silva

Titulação: Doutor em Engenharia de produção - UNIMEP

Vínculo: Faculdades Metropolitanas Unidas

E-mail: orlando.roque@terra.com.br

RESUMO

Esse artigo, por meio de uma pesquisa bibliográfica busca evidenciar as possíveis deficiências estruturais que as audiências públicas apresentam quando são utilizadas como instrumento de participação pública no processo de tomada de decisão relacionado às questões ambientais e energéticas no território brasileiro.

Palavras-Chave: Audiências públicas, participação pública, tomada de decisão socioambiental.

ABSTRACT

This paper, through a bibliographical research aims to evidence the structural deficiencies that the public hearing present when it are used as instrument of public participation in the decision making process related the environment and energy subjects in the Brazilian territory.

Keywords: Public hearing, public participation, social and environment decision making.

Impacto das audiências públicas nas questões ambiental e energética brasileira: conceitos e deficiências

I. INTRODUÇÃO

Tendo em vista, a atual política ambiental e de energia brasileira, Jacobi (2004) destaca o surgimento e fortalecimento de numerosos espaços consultivos e deliberativos, como conselhos, audiências públicas, fóruns, os quais já influenciam nas decisões em diversas áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação ativa dos representantes de ONGs e movimentos sociais. Entretanto, o grande desafio é tornar esses espaços efetivamente participativos e públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. Nesse sentido, não basta apenas assegurar legalmente à população o direito de participar das decisões ambientais, é necessário que se desenvolvam práticas e procedimentos efetivos e concretos que permitam a efetiva participação.

Segundo Alonso e Costa (2004), a partir dos anos de 1980, alguns processos interdependentes produziram uma ampliação da participação pública na tomada de decisão ambiental no Brasil. Por um lado, a redemocratização criou uma esfera pública mais permeável às demandas ambientalistas. Nesse contexto, surge em 1981 o Conselho Nacional para o Meio Ambiente (CONAMA)¹, abrindo assim as decisões ambientais à participação da sociedade civil organizada. Alonso e Costa (2004) alegam que a constituição de 1988 consolidou os regulamentos legais e institucionais para a tomada de decisão a respeito das questões ambientais, por meio de alguns instrumentos tais como: a institucionalização de mecanismos para punir a violação ambiental (ação de interesse público e ação civil pública²) e o fortalecimento de instituições para promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses coletivos, por exemplo, o Ministério Público. Esses autores acrescentam a esses instrumentos também a exigência legal de um Estudo e a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), o qual em termos gerais expandiu o controle social sobre os riscos ambientais. Essas transformações ocorridas na estrutura política e institucional do nosso país tornaram a esfera pública mais permeável às necessidades socioambientais.

Dentro do cenário descrito anteriormente, conforme Alonso e Costa (2004) é que surgem as Audiências Públicas para Licenciamento Ambiental (APLA), no intuito de viabilizar a participação pública na tomada de decisão, a respeito de empreendimentos que envolvam riscos reais e potenciais ao meio ambiente e a comunidade em geral.

¹ O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), foi instituído em 31/8/1981 pela [Lei 6.938/81](#), a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

² A Ação Civil Pública é a forma procedimental de reparação do ato civil ilícito, configurando-se como um meio ágil e eficaz de prevenção e repressão ao dano ambiental. A Ação Popular, nos termos da constituição da República de 1988 é um instrumento de defesa do meio ambiente. Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular um ato lesivo ao patrimônio público ou de propriedade do Estado, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. (MACHADO, 2000)

Tendo em vista, os argumentos expostos nos parágrafos anteriores, o presente artigo busca evidenciar, por meio de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica o seguinte problema de pesquisa: Qual é o real papel das audiências públicas como instrumento de participação da sociedade nas questões ambientais e energéticas do território nacional?

Diante desse problema, o artigo tem como objetivo avaliar e discutir as possíveis deficiências apresentadas pelas audiências públicas quando utilizadas como instrumento de participação pública nas questões ambientais e energéticas nacional.

II. DESENVOLVIMENTO

II.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: conceitos, finalidades e deficiências.

A APLAs, definidas na legislação federal de um modo genérico, são espaços públicos e participativos que buscam dar transparência ao processo de decisão socioambiental. São organizadas pelos órgãos governamentais responsáveis pelo licenciamento ambiental visando a discussão dos RIMAs, produzidos pelos empreendedores públicos ou privados. Para serem eficientes na sua função, as APLAs devem atender a duas condições cruciais: acessibilidade e publicidade. Assim sendo, IBAMA (2012) define audiências públicas ambientais como:

A audiência pública é uma das etapas da avaliação do impacto ambiental e o principal canal de participação da comunidade nas decisões em nível local. Esse procedimento consiste em apresentar aos interessados o conteúdo do estudo e do relatório ambiental, esclarecendo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas. As audiências públicas poderão ser realizadas por determinação do IBAMA, sempre que julgar necessário, ou por solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos. O edital de realização da audiência é publicado no Diário Oficial da União e em jornal regional ou local de grande circulação, rádios e faixas, com indicação de data, hora e local do evento. O local escolhido para realização da audiência deve ser de fácil acesso aos interessados. Por isso, devido à localização geográfica das comunidades e grupos interessados, poderá haver mais de um evento sobre o mesmo projeto.

Já Soares (2002) define audiências públicas, como:

...um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, por meio da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

Impacto das audiências públicas nas questões ambiental e energética brasileira: conceitos e deficiências

Dentre os diversos propósitos para a realização de uma audiência pública, Matter (1984) destaca as seguintes razões: cumprir a lei; obter informações sobre o pensamento da sociedade em geral sobre determinado tema; oferecer informações para a sociedade; promover a melhoria das decisões pelo recebimento de ideias novas; promover o convencimento de decisões que afetem a vida da sociedade; alterar políticas públicas ou a alocação de recursos já estabelecidos; dar respostas aos anseios da sociedade, postergar ou evitar decisões difíceis; obter ganhos políticos; ou, finalmente, tentar obter soluções baseadas em consenso. Embora, na maioria dessas razões não possa existir questionamento sobre sua validade é evidente que, grupos de interesse podem ter capacidade de organização assimétrica, com respeito a informações prévias dos temas, no que diz respeito aos recursos para expressar opinião tanto com maior qualidade técnica quanto com maior representatividade numérica.

Alonso e Costa (2004) destacam ainda que, formalmente as APLAs têm caráter meramente informativo, sendo que quaisquer sugestões e críticas resultantes dessas reuniões devem ser registradas em ata e levadas em consideração nas decisões dos órgãos ambientais oficiais. Esses autores lembram que, embora existam na legislação governamental, esses mecanismos legais por si só não garantem a participação efetiva e, muito menos que essa será democrática.

Em concordância com o exposto anteriormente, Zhouri, Laschefski e Paiva (2005) ressaltam que a audiência pública é um instrumento fundamental para análise sobre as possibilidades de participação e de incorporação das demandas e conhecimentos da comunidade nos debates em torno da viabilidade dos empreendimentos. Todavia, seu fundamento institucional e legal não garante que se estabeleça efetivamente espaço para a participação das comunidades atingidas dentro das discussões ambientais. Em princípio, a audiência pública não só busca expor o projeto para que a comunidade interessada possa avaliá-lo, possibilitando a incorporação de informações, experiências, críticas e sugestões, mas também para que sejam dirimidas dúvidas sobre o projeto e suas implicações econômicas e socioambientais. Contudo, conforme destacam esses autores, o que se verifica na prática é que tal procedimento perde o caráter de espaço participativo, tornando-se na verdade, simplesmente uma forma de atender às exigências legais.

Ainda com relação à aplicabilidade das APLAs, Sánchez (2006) alega que há diferentes formas para se sistematizar a participação pública na avaliação ambiental, podendo ser empregadas diferentes abordagens e instrumentos para conduzir o processo. Um dos formatos mais conhecidos no Brasil, o qual é outorgado pelo governo federal é a audiência pública. As audiências públicas, que têm origem anglo-saxônica³, estão profundamente inseridas na cultura desses países e em muito

³ O primeiro registro de uma audiência pública (*public hearing*) data do ano de 1403, na cidade de Londres na Inglaterra. (WEBLER E RENN, 1995)

precedem a avaliação de impacto ambiental, ao contrário de países como o Brasil, onde foi a legislação ambiental que inaugurou a prática da realização desse procedimento. Usualmente em uma audiência pública há uma exposição a respeito do projeto ambiental e de seus respectivos impactos, seguidas de perguntas do público, esclarecimentos do proponente, dos consultores e dos agentes governamentais. Em termos gerais, os objetivos das audiências públicas podem ser resumidos em:

- Fornecer aos cidadãos informações sobre o projeto.
- Dar aos cidadãos a oportunidade de se expressarem, de serem ouvidos e de influenciarem nos resultados.
- Identificar as preocupações e os valores do público.
- Avaliar a aceitação pública de um projeto com vistas a aprimorá-lo
- Legitimar o processo de decisão.
- Aprimorar as decisões.
- Atender aos requisitos legais de participação pública.

Entretanto, Sánchez (2006) salienta que a essas, não são a única abordagem que atende a esses objetivos. Aliás, essas apresentam muitas limitações. Para esse autor, no Brasil as APLAs representam um importante espaço de debate e participação, todavia deparam-se com as mesmas limitações ocorridas nos países anglo-saxônicos.

III. ANÁLISE E DISCUSSÃO

III.1 As deficiências das APLAS

Como fonte de ilustração na exposição das deficiências das audiências públicas, recorre-se a Ferrer (1998 apud Sanches, 2006) que avaliou quarenta audiências públicas realizadas no estado de São Paulo durante o período de 1988 e 1996. A partir desse estudo, essa autora concluiu que, apesar das audiências públicas contribuírem para o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental e, principalmente para a resolução de conflitos, o seu formato é inadequado, pois impede que sejam prestados esclarecimentos efetivos, não propiciam informações isentas, o tempo de réplica é pequeno, possibilitam posicionamentos e informações enganosas sem que seus locutores possam ser responsabilizados, entre outras deficiências.

Em termos internacionais, Parenteou (1988) identificou diversas deficiências ou mesmo limitações estruturais no processo de audiências públicas em um estudo realizado no Canadá. Para esse autor, a participação nos processos de audiência pública é limitada por alguns fatores, os quais impossibilitam o pleno envolvimento dos cidadãos. Dessa forma, em termos práticos, há limitações relacionadas ao tempo a que os cidadãos podem se dedicar. Ainda que realizadas à noite, se alguma pessoa realmente quer engajar-se nos debates, não basta apenas comparecer as reuniões. É necessário tomar conhecimento do documento de avaliação ambiental como um todo, lendo-o atentamente. Outra limitação apontada é a dificuldade de acesso “intelectual” ao EIA e mesmo ao RIMA, no sentido da pouca compreensão das informações básicas contidas no texto, por parte de pessoas de baixa escolaridade ou até de analfabetos funcionais.

Impacto das audiências públicas nas questões ambiental e energética brasileira: conceitos e deficiências

Em síntese, Sánchez (2006) considera que as APLAs apresentam as seguintes deficiências:

- Demonstram uma dinâmica que favorece a um clima de confronto, no qual raramente se consegue atingir algum senso comum.
- Dão margem a manipulação por aqueles que têm mais poder econômico ou maior capacidade de mobilização.
- Ocorrem após a tomada de importantes decisões a respeito do projeto.
- Além de não possuírem todas as informações necessárias, a maior parte do público participante não detém condições intelectuais de codificar e compreender as informações de caráter técnico-científico colocadas à disposição.
- Os tomadores de decisão raramente estão presentes, somente seus assessores.
- Uso frequente e maciço de argumentos técnico-científicos e jurídicos, tornando a discussão incompreensível para os leigos.

No que se refere ao Brasil, essas deficiências tendem ficar visíveis, a partir de dois outros estudos emblemáticos realizados no estado de São Paulo: o primeiro desses é um estudo desenvolvido por Alonso e Costa (2004) nas audiências públicas ambientais convocadas para construção do Rodoanel⁴ na cidade de São Paulo e o segundo, específico da indústria brasileira de eletricidade, foi desenvolvido por Gonçalves (2006) e avalia a participação pública nas audiências ocorridas dentro do processo de licenciamento ambiental da Unidade Geradora de Energia Termelétrica Carioba II (UGET Carioba II) na cidade de Americana no Estado de São Paulo:

A) Audiências Públicas realizadas para a construção do Rodoanel na cidade de São Paulo.

Com relação ao estudo de Alonso e Costa (2004), cabe salientar que, de acordo com a lei, as convocações para as audiências deveriam ser publicadas em jornais populares. No entanto, essas só foram publicadas no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Outrossim, levando-se em conta o grande número de cidadãos atingidos pelo Rodoanel, a participação nas audiências que discutiram o projeto foi muito pequena, na qual apenas 920 pessoas compareceram nas três audiências públicas realizadas para o licenciamento da seção oeste do Rodoanel, aquela que traria maiores impactos para a população local. Cabe destacar que as audiências tiveram lugar, nas duas maiores cidades atingidas pela obra, São Paulo e Osasco. Portanto, as audiências foram realizadas em lugares que ficavam muito distantes da população diretamente atingida pelas obras. Todas as audiências foram realizadas à noite, iniciando-se às 19 horas e encerrando-se por volta da meia-noite, motivo esse que

⁴ O Rodoanel é um extenso anel rodoviário (137 km) que contorna o perímetro metropolitano da Grande São Paulo lançado pelas autoridades públicas em meados da década de 1990. Seu objetivo é conectar as dez maiores rodovias que ligam a área metropolitana com o resto da região, melhorando o fluxo do trânsito no estado de São Paulo e descongestionando o trânsito na grande cidade de São Paulo. (ALONSO E COSTA, 2004)

desencorajou aqueles que tinham de comparecer ao trabalho pela manhã a permanecerem até o seu encerramento.

Considerando-se não apenas a presença, mas a ativa participação na audiência pública, isto é, a participação das pessoas como orador, os números são ainda menores: das 920 pessoas presentes nos três eventos, apenas 58 indivíduos falaram ao público. Assim, o observado foi que as autoridades e os membros das associações civis tomaram a maior parte do tempo disponível para discussão durante as audiências, sendo responsáveis por um total de 24 falas. Pode-se notar também que a maior parte desses não vinha de ONGs ambientais, mas de outros movimentos sociais. Sendo assim, o objetivo principal das audiências não foi atingido, pois a participação de residentes locais não foi significativa.

Devido ao formato e ao perfil dos participantes⁵, percebeu-se que as audiências públicas do Rodoanel funcionaram apenas como um canal informativo das autoridades aos residentes locais e associações da sociedade civil. O processo participativo em si não mudou o projeto original em nenhum aspecto importante. Nada daquilo que foi discutido nas audiências foi incluído no relatório técnico que permitiu o pré-licenciamento exigido para a seção oeste do Rodoanel, em oito de dezembro de 1997.

B) Audiências Públicas aplicadas ao processo de licenciamento ambiental da Unidade Geradora de Energia Termelétrica Carioba II (UGET Carioba II) na cidade de Americana/SP.

Quanto ao estudo realizado por Gonçalves (2006), cabe destacar que o conflito em torno da construção da Unidade Geradora de Energia Termelétrica Carioba II (UGET Carioba II) teve início com a assinatura do termo de compromisso firmado em 20/10/99, entre o consórcio empreendedor⁶ e a Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), em que constavam apenas e tão somente os critérios de solução técnica e econômica para a definição do dimensionamento e da localidade do empreendimento, além de se definir a língua inglesa para a arbitragem de disputas entre os celebrantes.

⁵ Os grupos sociais atingidos pelo Rodoanel, na sua grande maioria eram compostos por famílias de baixa renda, que viviam em casas construídas por elas mesmas, sendo que 53,2% não possuíam emprego formal e 63,3% tinham concluído apenas o nível de educação primário. Além disso, conforme dados do estudo, esses grupos não tinham uma correta percepção do Rodoanel nem como causa de um “problema ambiental” para sua comunidade nem como uma interferência que afetasse negativamente seu modo de vida. Dessa forma, examinando o perfil dos grupos sociais atingidos, pode-se concluir que esses não possuíam os requisitos necessários para mobilizarem-se em torno dos problemas ambientais do Rodoanel. (ALONZO E COSTA, 2004)

⁶ Consórcio formado pelas empresas: InterGen do Brasil Ltda, a Shell Brasil SA e a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL).

Impacto das audiências públicas nas questões ambiental e energética brasileira: conceitos e deficiências

Caso fosse construído, esse empreendimento, projetado para operar com 945 MW de carga média, chegando à potência máxima de 1200 MW em demanda de pico, seria a maior Termelétrica da América Latina e a terceira maior do mundo. Localizado às margens do Rio Piracicaba, em uma região limítrofe entre as cidades de Americana e Limeira e a aproximadamente 1,5 quilômetros da cidade de Santa Bárbara d'Oeste, sua área construída seria de 80.000 m² em um terreno de 120.000 m².

A localização desse empreendimento nessa região densamente povoada, industrializada, às margens de um rio poluído e com pouquíssima vida, possivelmente, faria com que os maiores danos socioambientais (poluição atmosférica, ruídos, vibrações, etc.) não viessem a surtir efeitos somente na fauna e na flora locais, mas também nas populações abastecidas pelo rio Piracicaba e pelos moradores dos bairros circunvizinhos ao respectivo empreendimento.

No caso do licenciamento ambiental de Carioba II, ficaram evidentes os contrastes dos recursos existentes entre os ambientalistas, quase sempre voluntários, contando com um apoio mínimo de sindicatos e parlamentares contrários ao empreendimento, e os empreendedores, que tinham a sua disposição, nada menos que um montante de R\$ 1.000.000,00 para campanhas publicitárias no ano do licenciamento, e de R\$ 55.000.000,00 para a Prefeitura local, a título de medidas mitigatórias. Também ficou evidenciado o comprometimento do governo estadual, por meio da SMA, responsável pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), que estava tendencioso a aprovar o licenciamento do projeto, em um momento circunstancial de falta de energia no país (haja vista, o “apagão elétrico” ocorrido em 2001), em detrimento das evidências contrárias apresentadas pelos ambientalistas e comunidade local. Finalmente, Gonçalves (2006) também contrasta a grande quantidade de panfletos, folders e reuniões de esclarecimentos realizadas pelos empreendedores, sobre os benefícios de Carioba II, em comparação aos poucos instrumentos de resistência utilizados pelos ambientalistas.

Para um melhor entendimento dos fatos relatados a seguir, é importante esclarecer que, em se tratando do processo de licenciamento ambiental no Estado de São Paulo, de acordo com a legislação vigente, cabe a SMA, a qual tem como órgão técnico para análise dos projetos o Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais (DAIA) e como agente de monitoramento a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB), o poder de deliberar a respeito da licença ambiental. É também necessário salientar que, no decorrer do licenciamento ambiental de Carioba II, houve uma controvérsia quanto a competência da SMA, pois muitos dos ambientalistas afirmavam que, apesar do rio Piracicaba nascer com esse nome em Americana, fruto das confluências dos rios Atibaia e do Jaguari, esse último possui suas nascentes nas montanhas de Minas Gerais. Assim sendo, as águas do Piracicaba teriam características interestaduais, o que acarretaria uma competência federal. Tal questionamento, entretanto, não surtiu efeitos práticos no trâmite do licenciamento.

Dessa forma, em conformidade com a legislação de Licenciamento Ambiental, dando continuidade ao processo de obtenção de Licença, os empreendedores tiveram de apresentar em Audiências Públicas, (realizadas nas diversas cidades da região e, particularmente em Americana, sede do empreendimento), o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) elaborado por especialistas e técnicos por esses contratados, relatório esse que deveria conter os dados técnicos e os possíveis impactos da construção da usina, entre outras informações.

A primeira audiência em Americana ocorreu em 10/8/2000 e potencializou a socialização das informações quanto ao empreendimento uma vez que marcou a primeira grande cobertura da imprensa municipal e regional, também possibilitou que lideranças locais e das cidades vizinhas se encontrassem e ouvissem as opiniões formadas pelos ambientalistas e pesquisadores, principalmente os relacionados ao CONSEMA, configurando-se como um primeiro grande divisor de águas entre favoráveis e contrários à Carioba II, despertando, assim, o interesse das lideranças locais na busca de informações necessárias para a tomada de posição.

Outra importante audiência foi a realizada na cidade de Piracicaba, que ocorreu em 04/6/2001, como sempre, às 19:00 h. e conseguiu reunir cerca de mil pessoas. Nessa audiência, os manifestantes contrários ao empreendimento conseguiram retirar do recinto um grande número de pessoas estranhas à região, que também foram pagas pelos empreendedores para apoiar o movimento, presença essa que iria se repetir e aumentar nas audiências seguintes. Em contrapartida, para se fazer ouvir, muitas entidades locais se inscreveram formalmente para fazer uso da palavra, levando a reunião madrugada adentro.

Praticamente, nesse mesmo período, diversos ambientalistas, pesquisadores, lideranças políticas e empresariais e engenheiros tomaram conhecimento do projeto por meio dos empreendedores que os convidavam a participar de um “Conselho Consultivo”⁷, constituído pelo Consórcio Empreendedor, que na prática, buscava agregar as lideranças da comunidade regional e transmitir à sociedade e às autoridades e instituições competentes uma imagem democrática e participativa do processo de Licenciamento Ambiental.

Com relação aos embates e os passos iniciais do movimento social contrário à UGET Carioba II, Gonçalves (2006) relata por meio do discurso do professor Dr. Paulo Jorge Figueiredo, (ambientalista da região e pesquisador da Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP) qual era o real papel desse Conselho Consultivo:

⁷ Gonçalves (2006) ressalta que, na página 126 do volume I do RIMA do referido projeto, constata-se que os objetivos desse Conselho Consultivo eram: buscar o consenso quanto ao projeto e colher e analisar sugestões que não necessariamente seriam incorporadas ao EIA/RIMA.

Impacto das audiências públicas nas questões ambiental e energética brasileira: conceitos e deficiências

Então, veio a primeira proposta de Paulínia, da TPP⁸. Nós atuamos fortemente ali. A argumentação da TPP era fraquíssima. Já na audiência pública, ela abandonou o projeto. Depois, foi a Jundiaí⁹, que caminhou um pouco mais, porém, logo no início, abandonou também. E, depois, foi a maior delas, que era o projeto da Carioba. Eu diria que eles aprenderam com as outras duas e este projeto foi muito requintado. Deram uma cara de participação popular, criaram um Conselho Consultivo, no qual as pessoas apresentavam as denúncias. Eles percebiam os problemas e a empresa não respondia. Ia tentando amaciar esses problemas com retórica, com histórias, com discursos. Chegou um momento, em que as pessoas do Conselho Consultivo perceberam que aquilo era apenas um artifício pra legitimar o processo, dizendo que ocorreram tantas audiências públicas. Teve o envolvimento da própria sociedade no projeto, coisa do tipo. Então, foi muito requintado nesse sentido. A empresa utilizou parte da sociedade civil pra isso. Mas, mesmo ao longo desse processo, nós já havíamos percebido, inclusive, esse tipo de articulação, de artifício que a empresa usaria. Já começamos a bater bem no início. O primeiro grupo foi o NIEMAES¹⁰, que se manifestou no episódio específico de Carioba II. Fizemos uma reunião e saiu uma nota no jornal e, se não me engano, foi no jornal de Piracicaba ou de Santa Bárbara. Foi a primeira nota de um grupo se opondo à termelétrica. De lá pra cá, o NIEMAES se articulou de uma forma bastante intensa com a SODEMAP¹¹. Como tivemos o apoio da mídia, esta comprou isso, a mídia local comprou essa questão, junto com o poder político. As divulgações de informações e articulações do problema foram muito eficientes e fáceis. Nós conseguimos conversar de fato com a população. A mídia tem sido um instrumento muito importante pro movimento ambientalista e a gente percebe que tem momentos em que a mídia é apropriada pra um grupo contrário às questões ambientais e sociais, isto dificulta muito o trabalho. Faz o movimento ambientalista pensar em ter canais mais diretos, vamos dizer, coordenados para divulgar informações. Então, a mídia ajuda e atrapalha quando quer.

No que se refere às inúmeras barreiras criadas para dificultar a participação pública no processo Carioba II, cabe ressaltar que uma outra audiência ocorrida na cidade de Americana na data de 07/6/2001, foi marcada por alguns fatos pitorescos, os quais retratam a força do poder econômico, e também a maneira como os ambientalistas, lideranças locais e a própria comunidade foram tratados dentro do processo de licenciamento. Por exemplo, ao chegarem ao local da realização da audiência, os ambientalistas, lideranças comunitárias, sindicais, políticas, estudantis, religiosas e demais atores, esses ficaram impossibilitados de adentrar ao recinto, uma vez que as dependências do mesmo, com cerca de 800 lugares, estavam tomadas por moradores da periferia da cidade, de bairros próximos ao local do empreendimento, inclusive com a presença dos diretores de uma

⁸ Termelétrica do Planalto Paulista.

⁹ Termelétrica de Jundiaí.

¹⁰ Núcleo Interdisciplinar de Estudos do Meio Ambiente da UNIMEP.

¹¹ Sociedade para a Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba.

associação de moradores, portando cartazes e faixas favoráveis aos empreendedores e vestidos com camisetas “pró Carioba II”. Todavia, houve denúncia divulgada por meio dos jornais locais de que os empreendedores, além de fornecerem o transporte e o lanche, pagaram R\$ 10,00 para cada morador que se mostrasse favorável ao empreendimento na audiência. Tal situação levou a exaltações, as tentativas de se forçar a abertura das portas do teatro pelos contrários ao empreendimento e, em decorrência, pelo enfrentamento com a Guarda Municipal, que reprimiu os manifestantes duramente, levando à necessidade de alguns serem socorridos em função das escoriações que sofreram e outros serem detidos e levados ao Plantão Policial, fatos esses que levaram ao cancelamento da referida audiência pública.

Por fim, após ter sido derrubada, nos últimos momentos, uma liminar concedida ao Promotor Local, a qual cancelava a realização da audiência, (não disponibilizando, dessa forma o tempo necessário para que os manifestantes e ambientalistas pudessem se organizar), ocorreu em Americana, em 19/9/2001, a última Audiência Pública. É necessário salientar que, apesar dessas dificuldades, houve a participação de um número razoável de manifestantes, ambientalistas e lideranças populares nessa audiência, os quais se retiraram do local antes do seu início, denunciando a desmobilização da população provocada pelas manobras jurídicas dos empreendedores, bem como alegando a ilegitimidade do processo.

Tratando-se do gradativo aumento da participação pública contrária ao empreendimento nas demais audiências públicas ocorridas na região é necessário salientar que, essa participação obteve um sensível aumento ao longo do tempo. Sendo assim, as entidades passaram a se preocupar com uma participação em maior número e a mobilizar as pessoas por meio de divulgação e propaganda, propiciando caravana de ônibus para aqueles que não tinham condições de custear o seu transporte. Como resultado, em todas as outras audiências, além das sempre presentes lideranças ambientalistas, ampliou-se também a participação da diretoria de outras entidades, envolvendo um grande número de estudantes, os quais tinham maior poder de mobilização para essas atividades. Com isso, a caravana da cidade de Piracicaba cresceu de audiência em audiência, sendo que, nas duas primeiras, Limeira (ocorrida em 24/5/2001) e Paulínia (ocorrida em 29/5/2001), essa participação foi de aproximadamente 40 pessoas, chegando a contar com vários ônibus fretados à disposição dos participantes piracicabanos, que compareciam em um número expressivo, como no caso das audiências ocorridas na cidade de Americana.

Das três localidades estudadas por Gonçalves (2006), onde o movimento contrário à usina contou com núcleos expressivos, compostos por ambientalistas, lideranças comunitárias, sindicais, político-partidárias, sindicalistas e de suas respectivas entidades, instituições, ONG's, a cidade de Santa Bárbara d'Oeste foi a única em que o CONSEMA não convocou Audiência Pública sobre Carioba II em seu território. A não convocação de Audiência Pública em território barbarensense, apesar de solicitado pelas lideranças da localidade, redundou inclusive em reivindicação judicial, executada pelo Ministério Público, constante do corpo do processo em que os promotores relatam as falhas e ilegalidades no procedimento de licenciamento em questão.

Impacto das audiências públicas nas questões ambiental e energética brasileira: conceitos e deficiências

A ausência da participação pública na cidade de Santa Bárbara, em um contexto da legislação ambiental vigente, além de caracterizar uma gritante irregularidade, trouxe enormes frustrações para os militantes barbarenses, fazendo com que esses tivessem de se deslocar para as demais cidades para manifestar seus descontentamentos a respeito do referido empreendimento.

Com relação a realização das audiências públicas para apresentação e discussão da viabilidade do empreendimento nas cidades da região, ressalta-se que apesar da crescente e maciça participação popular, manifestando o seu descontentamento, foi apenas na última, que o empreendedor aceitou propor uma alteração técnica no referido projeto: a utilização de torres secas a um custo superior de U\$ 50 milhões visando reduzir significativamente o consumo de água. Destaca-se também que, em virtude dos diversos problemas técnicos e judiciais ocorridos ao longo do tempo, a CPFL retirou-se do empreendimento em dezembro de 2001, e apesar da obtenção do Licenciamento Ambiental, o projeto não se iniciou por restrições meramente econômicas e empresariais. Enfim, como desfecho final do processo de disputa ocorrido na UGET Carioba II, os demais empreendedores também se retiraram do Consórcio desistindo da instalação, culminando no cancelamento do Licenciamento Ambiental por parte da SMA.

Cabe salientar que esse importante movimento social contrário à UGET Carioba II consistiu em uma ação heterogênea, composto por, além de ambientalistas, associações comunitárias, estudantes, grupos religiosos, operários de diversos ramos produtivos e seus respectivos representantes sindicais, empresários e entidades patronais, com a peculiaridade desses dois últimos que, ao discutir Carioba II, deixaram de lado os conflitos trabalhistas e de classes e uniram-se pontualmente, visando alcançarem o mesmo objetivo. Apesar desse amplo movimento social, houve a aprovação do empreendimento pela SMA, o que indica a ideia de que no momento da abertura das informações para a população atingida, as decisões já tinham sido tomadas, restando, quando muito, a negociação de algumas medidas mitigatórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa bibliográfica elaborada no presente artigo evidenciou alguns equívocos ocorridos na estrutura das APLAS, equívocos esses que tendem a proporcionar a ineficiência dessas como um efetivo instrumento de participação pública na tomada de decisão relacionada com as questões ambiental e energética no Brasil.

Sendo assim, cabe salientar que apesar das APLAS, em teoria, apresentarem-se como instrumento de enorme impacto no processo de participação pública dentro dessas relevantes questões, as evidências obtidas na pesquisa apontam que essas tendem a ser utilizadas, na grande maioria dos casos, apenas como um instrumento de manipulação das massas em prol dos interesses dos empreendedores e até mesmo governamentais.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, A.; COSTA, V. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Editora 34, p. 290-312, 2004.
- FERRER, J. T. V. **Audiências públicas realizadas no processo de licenciamento e avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo**. Avaliação de impactos, n. 4, v. 1, p.79-100, 1998.
- GONCALVES, F. C. **Movimento social e participação popular no processo de licenciamento ambiental da usina termelétrica Carioba II**. Dissertação de mestrado, Faculdade de Educação, Campinas, SP, Unicamp, 2006.
- IBAMA. **Audiências públicas**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>>. Acesso em: 10/julho/2012
- JACOBI, P. R. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.
- MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores. 8ª ed., 2000.
- MATTER, J. *Public Hearings: Procedures and Strategies*. Prentice-Hall, 1984.
- PARENTEAU, R. **La participation du public aux décisions d'aménagement**. Canada, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. 1988.
- SÁNCHEZ, L. H. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo, Editora Oficina dos textos, 2006.
- SOARES, E. (2002). **Audiência Pública no Processo Administrativo**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em: 11/julho/2012.
- ZHOURI, A.; LASHEFSKI, K.; PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, A.; LASHEFSKI, K.; PAIVA, A. (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte, Editora Autêntica, p.89-116, 2005.
- WEBLER, T.; RENN, O. A brief primer on participation: Philosophy and practice. In: RENN, O.; WEBLER, T.; WIEDEMANN, P. (Eds.). **Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse**. Boston: Kluwer Academic Publishers, p.17-33, 1995.