# Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal

Relatório de Pesquisa



# Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal

Relatório de Pesquisa

ipea

#### **Governo Federal**

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

#### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

#### Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

#### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

#### Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

#### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria URL: http://www.ipea.gov.br

# Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal

Relatório de Pesquisa

ipea

### © Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — **ipea** 2013

#### **FICHA TÉCNICA**

A pesquisa que deu origem a este relatório foi realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e Democracia (Diest), do Ipea, no âmbito do programa de pesquisa sobre Democracia e Participação.

Este relatório representa a conclusão da pesquisa Diagnóstico e avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal que teve como objetivo realizar um mapeamento da utilização de audiências públicas nos programas do governo federal, bem como identificar elementos que ampliam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas.

#### Coordenação técnica do relatório

Igor Ferraz da Fonseca

#### **Autores**

Igor Ferraz da Fonseca Raimer Rodrigues Rezende Marília Silva de Oliveira Ana Karine Pereira

#### Programa de Pesquisa sobre Democracia e Participação

Antônio S. Rito Cardoso, Técnico de Planejamento e Pesquisa
Igor Ferraz da Fonseca, Técnico de Planejamento e Pesquisa
Joana Luiza Oliveira Alencar, Técnica de Planejamento e Pesquisa
Roberto Rocha C. Pires, Técnico de Planejamento e Pesquisa
Ana Karine Pereira, bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)
Clóvis Henrique Leite de Souza, bolsista do PNPD
Isadora Araújo Cruxên, bolsista do PNPD
Paula Pompeu Fiuza Lima, bolsista do PNPD
Raimer Rodrigues Rezende, bolsista do PNPD
Uriella Coelho Ribeiro, bolsista do PNPD

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	7
1 INTRODUÇÃO	
2 METODOLOGIA DA PESQUISA	
3 DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	12
4 A AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS ATOS NORMATIVOS	14
5 MAPEAMENTO DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL	17
6 ESTUDO DE CASO-PILOTO: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	21
7 ESTUDO DE CASO: LICITAÇÃO E CONTRATO DE PERMISSÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS	47
8 ESTUDO DE CASO: SANTO ANTÔNIO E JIRAU	68
9 ESTUDO DE CASO: BELO MONTE	95
10 CONCLUSÕES	121
REFERÊNCIAS	130

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## **BOXES**

Box 1 – Dimensões de análise

## **QUADROS**

Quadro 1 — Definição de audiência pública

Quadro 2 – Resumo da previsão de audiência pública nos atos normativos

## **TABELAS**

Tabela 1 - Ranking de secretarias e ministérios com APs obrigatórias, mistas e voluntárias

# 1 INTRODUÇÃO

Este é o relatório final do componente *Diagnóstico e avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal*, do programa de pesquisa sobre democracia e participação, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), a qual integra a estrutura do Ipea.

A Constituição federal de 1988 (CF/1988) ampliou a base para o desenvolvimento da participação direta do cidadão brasileiro na formulação, na implementação e no monitoramento de políticas públicas. Além das provisões constitucionais, foi adotada uma grande diversidade de atos normativos infraconstitucionais visando este fim. Como consequência, nas últimas décadas, houve um aumento expressivo da utilização de mecanismos voltados à participação da sociedade civil em todos os níveis de governo. Ainda existe, no entanto, uma quantidade pequena de estudos sobre estes mecanismos, apesar de haver uma crescente pressão da sociedade civil e de setores do governo para que este incremento quantitativo seja acompanhado também por um aumento na efetividade da participação, por meio do aperfeiçoamento da maneira como estes instrumentos são utilizados. As audiências públicas (APs) se encaixam neste perfil.

De um modo geral, as audiências públicas são eventos pontuais, ou seja, ocorrem em momentos específicos do ciclo de políticas públicas e referem-se a um objeto específico, como o licenciamento de um empreendimento, a elaboração de um plano nacional ou uma licitação. Este mecanismo é utilizado nos processos decisórios de diversas áreas de políticas em todo o território nacional. Não havia, no entanto, até o momento da realização desta pesquisa, um mapeamento dos órgãos e programas do governo federal que fazem uso deste instrumento. Da mesma forma, ainda são poucos os estudos dedicados à compreensão dos fatores que influenciam o potencial de efetividade das APs.

Esta pesquisa teve por objetivo suprir esta lacuna, na busca por tornar mais consistente o conhecimento sobre as audiências públicas, bem como fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de seu desenho e do processo participativo deste instrumento.

Este relatório está dividido em oito seções, além da introdução e da conclusão. A seção 2 trata da metodologia empregada na pesquisa. A seção 3 apresenta a definição de audiências públicas que determinou o escopo de análise. Na sequência, as seções 4 e 5 constituem um mapeamento da utilização deste instrumento no âmbito dos programas do governo federal. A seção 4 traz um apanhado das principais menções a audiências públicas no ordenamento jurídico brasileiro, tais como leis, decretos, resoluções e instruções normativas. A seção 5, por sua vez, mapeia, por meio de dados coletados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento (SIGPlan),¹ da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a ocorrência de audiências públicas nos programas do governo federal. Tal mapeamento contemplou as análises quantitativa e qualitativa dos dados informados por gestores públicos entre 2004 a 2009. O principal objetivo foi identificar a frequência com que os ministérios e as secretarias nacionais realizaram audiências públicas em seus programas no período estudado, bem como identificar a motivação de realização e os perfis destas audiências. A seção 6 apresenta os resultados do estudo de caso-piloto relacionado às audiências públicas para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

<sup>1.</sup> O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) é um instrumento que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA) e constitui uma importante ferramenta de suporte à gestão dos programas do governo federal.

O estudo de caso-piloto permitiu a revisão das conclusões preliminares, resultantes da análise da literatura e das primeiras entrevistas. Dessa forma, este estudo forneceu a base empírica necessária para, com o auxílio de fontes documentais e da literatura científica, definir o escopo de análise e a metodologia a ser utilizada nos demais estudos de caso. Estes últimos estão apresentados nas seções 7, 8 e 9. Foram analisadas as audiências públicas e os processos referentes aos seguintes casos: a elaboração do PNRS, o processo de licitação e contrato de permissão dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o licenciamento ambiental de dois grandes projetos de usinas hidrelétricas (UHEs) — Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

Ao fim deste relatório, foram retomadas algumas conclusões que são direcionadas para aperfeiçoar esforços de ampliação do potencial de efetividade das audiências públicas.

# 2 METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 2.1 Fase 1

Esta pesquisa foi dividia em duas fases. Na primeira, realizada de agosto a dezembro de 2011, foram empreendidas atividades no intuito de delimitar o escopo de análise, desenvolver o embasamento teórico e planejar a realização das atividades de campo, as quais foram empreendidas na segunda fase, de janeiro a setembro de 2012.

Inicialmente, utilizou-se três fontes de dados: levantamento da bibliografia disponível sobre a participação social em geral e sobre as audiências públicas em particular; sistematização das principais leis e demais atos normativos que tratam de audiências públicas; e análise quantitativa dos registros de realização de audiências públicas no âmbito dos programas do governo federal, disponíveis no banco de dados do SIGPlan. Além destas fontes de dados, foram realizadas entrevistas preliminares com representantes de organizações não governamentais (ONGs) de abrangência nacional e com servidores do governo federal com grande experiência na participação e/ou organização de audiências públicas.

Com base nas informações coletadas nessa fase inicial, foi elaborada uma lista preliminar de dimensões de interesse para a análise da efetividade de uma audiência pública.<sup>2</sup> A elaboração desta lista baseou-se em hipóteses levantadas sobre a influência de fatores específicos na efetividade da participação social em audiências públicas e teve por objetivo identificar as principais dimensões que deveriam ser analisadas nos estudos de caso no âmbito desta pesquisa, assim como em estudos futuros que visem avaliar ou aumentar a efetividade de audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal.

As dimensões de análise foram dividias em dois grupos (box 1): *i)* dimensões que caracterizam o processo (causas dos sucessos e insucessos); e *ii)* dimensões para a análise do resultado (efetividade) da audiência pública.

As dimensões que caracterizam o processo se relacionam à análise da qualidade do processo de planejamento e condução das audiências públicas, buscando identificar os principais fatores que influenciam seu potencial de efetividade e, portanto, as causas de sucessos e insucessos. A partir do entendimento de como cada um destes fatores influenciam positiva

<sup>2.</sup> Ver o relatório preliminar desta pesquisa para a lista preliminar das dimensões e o box 1 para a lista final (Ipea, 2012).

e negativamente o potencial de efetividade de uma audiência pública, foram elaborados subsídios para seu aperfeiçoamento.<sup>3</sup> As dimensões para a análise do resultado levam em conta os objetivos deste mecanismo de participação social e têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada audiência pública, ou seja, seu impacto na sociedade.

A lista preliminar de dimensões foi revisada durante o estudo de caso-piloto, realizado ainda durante a primeira fase da pesquisa, e durante os estudos de caso realizados na segunda fase. É importante frisar que os objetivos da elaboração desta lista iam além da orientação dos estudos de caso. Objetivou-se também criar uma referência para gestores ou pesquisadores interessados em analisar outros processos, tendo em vista a possibilidade de adaptá-la de acordo com os objetivos e possibilidades de cada pesquisa. Por esta razão, foram incluídas dimensões que não teriam como ser analisadas com profundidade nos estudos de caso desta pesquisa, devido a seus objetivos e limites de escopo e tempo.

Em sequência, realizou-se um estudo de caso-piloto, que se constituiu no acompanhamento e na análise das seis audiências públicas realizadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) no processo de elaboração do PNRS. Cada uma das cinco audiências regionais foi acompanhada por dois pesquisadores do Ipea, enquanto a audiência pública nacional, realizada em Brasília, contou com a presença de três pesquisadores da equipe. O trabalho de campo também envolveu entrevistas com participantes e organizadores das audiências públicas. Para este estudo, pôde-se contar com total abertura e colaboração dos organizadores das audiências, fator que se mostrou essencial para o trabalho. Além disso, foram enviados *e-mails* com um curto questionário para todos os participantes, dos quais 78 responderam. O estudo de caso-piloto, assim como os demais, foi orientado pelas dimensões de análise descritas e suas conclusões serviram como *feedback* para sua reformulação.

#### 2.2 Fase 2

A segunda fase da pesquisa foi realizada no período compreendido entre janeiro e setembro de 2012, quando foram realizados mais três estudos de caso, além do estudo de caso-piloto que havia sido concluído na primeira fase. São eles:

- licitação e contrato de permissão dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros da ANTT;
- licenciamento das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia; e
- licenciamento da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará.

Para a seleção dos casos, além dos critérios relacionados à sua relevância e à viabilidade, optou-se por uma estratégia dupla. Por um lado, foram escolhidos casos que representassem a maior diversidade possível, baseado em uma tipologia elaborada na primeira fase da pesquisa (Ipea, 2012). Por outro lado, foram escolhidos dois casos relativamente semelhantes, ambos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, que correspondem ao padrão mais frequente de utilização de audiências públicas pelo governo federal, conforme apontado na análise dos dados do SIGPlan (Ipea, 2012).

Os estudos de caso envolveram a análise documental e entrevistas com participantes e organizadores das audiências públicas. No caso das APs que ocorreram durante o período da pesquisa, foi realizada observação de campo, que consistiu no acompanhamento destas APs.

<sup>3.</sup> Ver a seção 10 deste relatório.

No caso das APs que haviam ocorrido em momento anterior a esta pesquisa,<sup>4</sup> foi feita uma análise das gravações de áudio e/ou vídeo, além de entrevistas com participantes e organizadores. A metodologia utilizada para os estudos de caso foi baseada nas dimensões de análise elaboradas na primeira fase da pesquisa e revisadas durante os próprios estudos de caso – o box 1 mostra uma listagem da última versão das dimensões. À medida que se utilizou a metodologia indicada, os estudos de caso também contribuíram para seu aperfeiçoamento, fornecendo *feedback* sobre a pertinência de cada dimensão, permitindo a inclusão de algumas e a exclusão de outras, e contribuindo para o desenvolvimento dos instrumentos de análise.

# BOX 1 **Dimensões de análise**

#### Dimensões que caracterizam o processo

- 1) Atos normativos e seus impactos no processo
- 2) Mapeamento dos principais atores
- 3) Características relevantes dos responsáveis pelas audiências públicas
- 4) Desenho e processo de realização das audiências públicas
  - Momento da participação e timing do processo
  - Escopo e amplitude do debate
  - Mobilização e representatividade dos participantes
  - Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados e organização do evento
  - Processo preparatório para as audiências públicas
  - Condução da audiência pública, metodologia e efetividade das regras procedimentais
  - Sistematização das propostas e devolutiva
- 5) Transparência

#### Dimensões de resultado

- 1) Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos
- 2) Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação
- 3) Construção de capacidades (capacity building)
- 4) Divulgação das ações governamentais

A análise dos dados foi pautada por um duplo esforço. Em um primeiro momento, identificou-se, em cada caso, quais elementos influenciaram o potencial de efetividade das audiências públicas. Assim, cada caso permitiu uma análise das dimensões, a partir de suas peculiaridades. Esta análise permitiu apontar os principais pontos positivos e negativos relacionados à efetividade das audiências públicas. Em um segundo momento, foi feita uma comparação dos quatro casos, no sentido de extrair destes elementos importantes na busca por ampliar o potencial de efetividade das audiências públicas realizadas pelo governo federal. Estes elementos são as principais conclusões desta pesquisa.

# 3 DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Não há consenso em relação a uma definição de audiência pública na literatura acadêmica sobre participação social e tampouco nas políticas e ações realizadas pelo Poder Executivo federal. Por esta razão, foi necessário definir audiência pública para delimitar o objeto de estudo desta pesquisa.

O esforço desenvolvido nesta pesquisa buscou responder às seguintes questões: *i)* apesar das múltiplas diferenças e singularidades entre os processos, quais são os elementos comuns aos

<sup>4.</sup> As audiências públicas (APs) que tratavam do licenciamento das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau e de Belo Monte.

processos de audiência pública; e *ii*) como diferenciar uma audiência pública de outros processos participativos em vigor no Brasil.

As fontes utilizadas na elaboração desta definição incluem a sistematização da literatura disponível sobre o assunto e entrevistas com burocratas do governo federal e representantes da sociedade civil com grande experiência em APs. Além disso, utilizou-se também a análise dos dados sobre audiências públicas contidos no SIGPlan.

Ao analisar o SIGPlan e a literatura, foram realizadas duas atividades. Primeiro, levantaram-se os elementos e as características definidoras das APs em análise. Posteriormente, na segunda atividade, cruzaram-se estas características, identificando quais elementos eram comuns nas diferentes audiências públicas.

Um primeiro resultado encontrado é que as *audiências públicas têm caráter consultivo*, *e não deliberativo* (Soares, 2002; Vasconcelos, 2002). Isto significa que, nas APs, o governo federal tem um espaço maior de discricionariedade de ação que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos gestores deliberativos. Assim, um dos objetivos da AP é gerar transparência sobre os atos governamentais, mas também identificar a opinião da população com relação a este ato. A população tem a oportunidade de se expressar e propor soluções para o aperfeiçoamento das ações, mas cabe à administração acatar ou não as propostas.

Uma segunda característica definidora das APs está relacionada ao seu caráter pontual. Diversas instituições participativas são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. Este é o caso, por exemplo, de conselhos gestores de políticas. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois esta é uma instituição que promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Ao contrário, as APs possuem *caráter pontual* e são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja este a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental, ou seja a correção de rumos nas políticas públicas. É útil ressaltar que as APs podem ocorrer em etapas – por exemplo, uma etapa regional e outra nacional, ou audiências com públicos distintos com temas específicos –, mas sempre vinculados a um processo decisório único.

Uma terceira característica é o *caráter presencial* das APs, não podendo estas serem realizadas pela internet ou por intercâmbio documental (Soares, 2002; Mattos, 2004; Grau, 2011). O caráter presencial da audiência pública está relacionado à quarta característica, que é a possibilidade de *manifestação oral dos participantes*, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestação por escrito (Soares, 2002; Grau, 2010). Assim, além da presença física dos participantes, o ideal é que a manifestação oral propicie o *debate entre os atores interessados*, que é a quinta característica definidora de uma AP (Soares, 2002; Grau, 2010; Barros e Ravena, 2011; Serafim, 2007). Este último ponto aproxima as audiências públicas de outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e as conferências de políticas. Ao mesmo tempo, esta característica distancia as APs de outras formas "individualizadas" de relação entre o Estado e a sociedade civil, tais como as consultas públicas e as ouvidorias públicas. Embora em diversas APs seja possível a participação de

<sup>5.</sup> Nos atos normativos de referência sobre audiências públicas (conforme a seção 4), foi encontrado que, em algumas agências reguladoras, tal como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), as audiências podem ser conduzidas não somente em sessões ao vivo mas também por processos de intercâmbio documental à distância. Entretanto, casos como este são exceções à regra e não são considerados como audiência pública para fins deste estudo. Os casos em que o processo é desencadeado exclusivamente por intercâmbio documental são considerados consultas públicas, e não audiências.

atores individuais, estas constituem-se em fórum de articulação entre o Estado e a sociedade civil, cuja participação tem *caráter coletivo*, o que é a sua sexta característica.

Embora a AP tenha caráter coletivo, e outras características a aproximem de um espaço em que grupos organizados se manifestam (como em conselhos e conferências), ela não pode excluir atores não organizados do processo participativo. Assim – em sua sétima característica –, uma AP é *aberta a todos os interessados*. Isto se justifica porque as audiências podem tratar de questões que afetem pessoas de maneira individual, como no caso da relocação de um morador de área que será inundada para a construção de uma hidrelétrica. Em casos como este, a participação de tais indivíduos não pode ser cerceada, mesmo que não esteja vinculado a uma instância organizada. A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados é uma diferença clara entre a AP e os espaços de participação com caráter formalmente representativo (como os conselhos e as conferências).

A oitava característica definidora de uma AP é que esta possui regras específicas para o seu funcionamento (Soares, 2002; Mattos, 2004). Estas regras podem ser variadas; assim, podem estar presentes em algumas APs e em outras não. O que é generalizado entre as APs é que estas são procedimentos formais e adotam algum tipo de regra ou orientação metodológica. Entre as regras encontraram-se itens relacionados à formalização da AP, tais como data e hora definidas, pauta clara, atas de reunião, gravação de vídeo e/ou voz dos debates. Há também regras relacionadas à condução do debate, tais como: a determinação de quais atores possuem a palavra, quanto tempo de fala possui cada participante, se haverá réplicas, tréplicas, entre outras. Por fim, há regras que visam orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a AP está relacionada.

A partir do exposto, esta pesquisa adotou uma definição de audiência pública composta das características elencadas no quadro 1.

QUADRO 1 **Definição de audiência pública** 

	Possui caráter consultivo
	Possui caráter pontual
	Possui caráter presencial
Cavastavísticas hásicas da audiância nública	Possui caráter coletivo
Características básicas da audiência pública	Pressupõe manifestação oral dos participantes
	Implica debate entre os atores envolvidos
	É aberta a todos os interessados
	Contém regras específicas para seu funcionamento

Elaboração dos autores.

# 4 A AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS ATOS NORMATIVOS

Para melhor compreensão do objeto de estudo, foi feito um mapeamento das principais situações nas quais este mecanismo de participação social tem sido utilizado no Brasil, no âmbito do governo federal. Este esforço visou também orientar a escolha dos estudos de caso realizados.

Para tanto, em primeiro lugar, foi feita uma análise dos atos normativos que tratam das audiências públicas, tendo em vista que uma das principais motivações dos gestores para sua realização é a obrigatoriedade prevista em lei ou em ato normativo infralegal,

como será explicitado na seção 5. Este levantamento não pretendeu ser exaustivo, a ponto de incluir toda e qualquer menção sobre audiência pública no arcabouço jurídico nacional, mas teve por objetivo apontar os casos em que este mecanismo de participação é mais frequente no âmbito do Poder Executivo federal. Além disso, foi feita uma análise do banco de dados utilizado pelos gestores do MPOG para a avaliação dos programas do governo federal, como também será explicado na seção 5. Esta análise visou identificar quais programas fizeram uso de audiência pública em sua interface com a sociedade.

A audiência pública é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social na gestão da administração pública.<sup>6</sup> Apesar da Constituição federal de 1988 não mencionar explicitamente este mecanismo específico de participação, esta proporciona uma base sólida para a legislação infraconstitucional sobre o assunto ao prescrever que a democracia se realize não somente de maneira indireta, por meio de representantes eleitos pelos cidadãos, mas também de maneira direta (Figueiredo, 2007). O princípio da participação social na administração pública está presente na CF/1988, por exemplo, nos Artigos 10, 187 e 194, inciso VII; 198, inciso III; 204, inciso II; 206, inciso VI; e 216, §1º; assim como em instrumentos de controle, como previsto no Artigo 5º, incisos XXXIII, LXXI e LXXIII; e no Artigo 74, § 2º. Esta participação assume várias formas além das audiências públicas, como consultas, ouvidorias, conselhos, entre outras (Soares, 2002).

No âmbito infraconstitucional, a realização de audiência pública está prevista em leis, decretos, resoluções, instruções normativas, entre outros tipos de atos normativos. Em diversas situações, sua realização é obrigatória, porém há muitos casos em que esta é facultativa à administração pública. Há casos, por exemplo, em que a legislação prevê a obrigatoriedade de ampla divulgação do ato administrativo e/ou da participação social na tomada de decisão, citando a audiência pública como uma das possibilidades, deixando a escolha do mecanismo mais adequado a cargo da administração.

Entre os casos em que a realização de audiência pública é obrigatória, destacam-se: as licitações acima de R\$ 150 milhões;<sup>7</sup> o licenciamento ambiental, quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público (MP) ou por um grupo de cinquenta ou mais cidadãos;<sup>8</sup> a gestão fiscal, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;<sup>9</sup> e no âmbito do exercício das funções das agências reguladoras, como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC),<sup>10</sup> a ANTT,<sup>11</sup> a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ),<sup>12</sup> a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)<sup>13</sup> e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP),<sup>14</sup> quando os atos normativos editados por estas afetam direitos dos agentes econômicos, incluindo trabalhadores, consumidores e usuários. A audiência pública também é obrigatória para a instituição de datas comemorativas<sup>15</sup> e em casos específicos, quando a lei que institui determinada

<sup>6.</sup> Além do âmbito administrativo, a audiência pública também tem um papel importante no subsídio da função legislativa (conforme o Artigo 58, § 2º, inciso II, da CF/88), da função judiciária (Artigo 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999) e no desempenho das funções do Ministério Público (Artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993) (Soares, 2002).

<sup>7.</sup> Lei nº 8.666/1993.

<sup>8.</sup> Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nºs 1/1986 e 9/1987.

<sup>9.</sup> Lei Complementar nº 101/2000.

<sup>10.</sup> Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; e Instrução Normativa (IN) nº 18/2009.

<sup>11.</sup> Lei nº 10.233/2001.

<sup>12.</sup> Lei nº 10.233/2001 e Resolução da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) nº 646/2006.

<sup>13.</sup> Lei nº 9.427/1996 e Resolução Aneel nº 233

<sup>14.</sup> Lei nº 9.478/1997.

<sup>15.</sup> Lei nº 12.345/2010.

política assim determinar, como no caso da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, <sup>16</sup> que previu a realização de audiências públicas para a elaboração do PNRS. Vale citar também que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) dispõe de norma de execução que exige a realização de AP para a compra direta de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação. <sup>17</sup>

O Estatuto da Cidade<sup>18</sup> também prevê como obrigatória a realização de audiências públicas. Entretanto, estas devem ser realizadas pela administração municipal, pois dizem respeito à gestão dos municípios. O mesmo caso é o da lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico,<sup>19</sup> serviço de responsabilidade dos municípios, âmbito no qual as audiências são realizadas. Por esta razão, estas leis não foram consideradas neste estudo, devido ao foco da análise no âmbito do Poder Executivo federal.

Entre os casos em que a realização de audiências públicas é facultativa à administração, destaca-se a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. A referida lei prevê a possibilidade de realização de audiência pública como mecanismo de instrução do processo administrativo federal, visando melhorar o desempenho da função administrativa pelos entes da administração pública direta e indireta (Soares, 2002). Por fim, vale citar também o Decreto nº 4.176/2002, que estabelece normas e diretrizes para elaboração, redação, consolidação e encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Executivo federal. Este decreto dá à Casa Civil a competência de decidir sobre a ampla divulgação dos textos básicos de projeto de ato normativo, quando este tiver especial significado político ou social, sendo facultativa a realização de audiências públicas.

QUADRO 2

Resumo da previsão de audiência pública nos atos normativos<sup>1</sup>

Tema	Ato normativo	Caratér
Processos administrativos da administração pública federal	Lei nº 9.784/1999	Facultativo à administração.
Licitações	Lei nº 8.666/1993	Obrigatório para licitações acima de R\$ 150 milhões.
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei nº 11.445/2007 (saneamento básico)	Obrigatório como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: deve ser realizada audiência pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. A AP é também obrigatória para a divulgação de propostas e planos de saneamento básico, entretanto, é facultativa para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de tais planos.
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/2001	Obrigatório no âmbito municipal para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do plano diretor; e na gestão orçamentária.
Projetos de atos normativos	Decreto nº 4.176/2002	Facultativo à Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.
Instituição de datas comemorativas	Lei nº 12.345/2010	Obrigatório para a definição do critério de alta significação para a instituição de datas comemorativas.
Finanças públicas/ gestão fiscal	Lei Complementar nº 101/2000	Obrigatório durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamentos.

(Continua)

<sup>16</sup> Lei nº 12 305/2010

<sup>17.</sup> Norma de Execução do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nº 95, de 27 de agosto de 2010, Diário Oficial da União (DOU) de 30 de agosto de 2010, republicado em 3 de setembro de 2010.

<sup>18.</sup> Lei nº 10.257/2001.

<sup>19.</sup> Lei nº 11.445/2007.

(Contin	

Tema	Ato normativo	Caratér				
Políticas públicas específicas: elaboração de planos nacionais, planos de gestão etc.  Ex.: Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (resíduos sólidos)		Obrigatório (exemplo: elaboração do PNRS).				
Licenciamento ambiental	Resoluções Conama n <sup>∞</sup> 1/1986 e 9/1987	Obrigatório quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos.				
Agências reguladoras – Aneel, ANP, ANTT, ANTAQ e ANAC	Lei nº 9.427/1996; Resolução Aneel nº 233; Lei nº 9.478/1997; Lei nº 10.233/2001; Resolução ANTAQ nº 646/2006; Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC nº 18/2009	Obrigatório para iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão, ou de consumidores e usuários dos bens e serviços em questão.				
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução Incra nº 95, de 27 de agosto de 2010, Diário Oficial da União (DOU) de 30 de agosto de 2010, republicado em 3 de setembro de 2010	Obrigatório para a aquisição de imóveis rurais com base no Decreto nº 433/1992. É admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 8.629/1993.				

Elaboração dos autores

# 5 MAPEAMENTO DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL

No relatório preliminar desta pesquisa (Ipea, 2012) foi apresentada a análise quantitativa da realização de audiências públicas pelo governo federal a partir do SIGPlan. O SIGPlan é um instrumento que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA) e constitui uma importante ferramenta de suporte à gestão de seus programas. A partir de sua análise, pode-se mapear os tipos de interfaces entre o governo federal brasileiro e a sociedade (Pires e Vaz, 2011). Utilizaram-se como referência de análise os módulos e as funcionalidades de monitoramento e avaliação dos programas, especialmente a variável que demanda informação sobre a existência de instrumentos que possibilitam a interface entre Estado e sociedade.

Para o objetivo desta pesquisa, o foco recaiu nas respostas dos gestores públicos acerca da realização ou não de audiência pública<sup>20</sup> e das justificativas para sua realização, bem como das respostas relativas às contribuições do processo participativo para a gestão dos programas. Apesar de não serem integralmente direcionadas para as audiências públicas, as respostas gerais a respeito do processo participativo forneceram elementos para compreender seus objetivos e justificativas. A fim de tornar as informações disponibilizadas pelo SIGPlan úteis ao trabalho analítico, estas foram sistematizadas pela equipe do Ipea, em um banco de dados que as agregou a partir dos módulos e das funcionalidades de monitoramento e avaliação, contemplando os anos de 2004 a 2009 (Pires e Vaz, 2011).<sup>21</sup>

Durante a abordagem, foi executado um filtro nos programas que registraram a ocorrência de audiências públicas ao longo do período 2004-2009. Faz-se necessário esclarecer que este trabalho não tratou de informar quantas audiências públicas foram realizadas em determinado ano, mas sim de contabilizar quantas ocorrências foram registradas no SIGPlan, ou seja, quantos programas informaram ter realizado ao menos uma audiência pública em determinado ano. A seguir, serão apresentadas resumidamente as análises dos usos das audiências públicas pelo governo federal.

<sup>20.</sup> No SIGPlan havia um campo em que o gestor deveria marcar "x" caso o programa pelo qual era responsável tivesse realizado audiências públicas. Em seguida, o gestor deveria informar a justificativa para realização da referida audiência e as contribuições do processo participativo para gestão dos programas.

<sup>21.</sup> À época da sistematização, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) ainda não havia disponibilizado os dados de 2010.

Foi identificado que, de 2004 a 2009, 105 programas do governo federal registraram 203 ocorrências de audiências públicas — 118 de caráter obrigatório; 81, voluntário; e quatro, indefinido. Foram responsáveis pelas APs 95 programas finalísticos, nove de apoio e um sem informação. <sup>22</sup> No âmbito de determinados programas, observou-se a ocorrência de APs apenas em um dos seis anos analisados. Outros, por sua vez, promoveram audiências públicas em dois, três ou quatro destes seis anos. Não se encontrou, entretanto, registro de programa que tenha promovido audiências públicas em todos os seis anos do período pesquisado.

A observação dos dados permitiu a classificação das audiências públicas em caráter obrigatório, voluntário e indefinido. Esta classificação foi construída a partir da análise das justificativas para a realização das APs e do detalhamento em relação às contribuições do processo participativo para a gestão dos programas, respondidas pelos gestores públicos no SIGPlan. Aquelas que se referiam a atos normativos específicos, indicando a obrigatoriedade de sua realização, ou que sinalizavam o cumprimento de alguma determinação jurídica para justificar sua realização, foram encaixadas no caráter "obrigatório". Quando não havia referência à obrigatoriedade ou a atos normativos, considerou-se de caráter "voluntário", e aquelas para as quais não se conseguiu uma resposta objetiva do gestor, classificou-se de "indefinido". A partir deste arranjo, identificaram-se os ministérios e as secretarias responsáveis por sua condução e fez-se um cruzamento que permitiu extrair perfis para determinados órgãos públicos, conforme o padrão de audiência que realizaram.

Esse exercício de análise, apoiado também na discussão teórica em torno do instrumento AP, permitiu conhecer e identificar seus objetivos principais. Dessa forma, classificaram-se como secretarias e ministérios de tendência obrigatória aqueles que realizaram a maior parte de suas APs orientados por motivação de lei ou de outros atos normativos. Como tendência voluntária, classificaram-se os ministérios e as secretarias cujas justificativas para a realização de APs não tiveram, em sua maioria, o imperativo dos atos normativos. Identificou-se também uma terceira tendência, a mista, a qual contempla os ministérios em que o número de ocorrências de APs de caráter obrigatório e voluntário foi aproximado. A utilização do termo "tendência" para a classificação dos órgãos públicos em função das APs realizadas se deu pelo fato de não haver sido analisado exaustivamente o comportamento destes órgãos para todas as audiências públicas que realizaram, mas apenas para aquelas cuja ocorrência foi registrada no SIGPlan. Além disso, o termo "tendência" também se justifica porque o fato de um órgão público ter realizado somente audiências públicas de caráter obrigatório, por exemplo, não implica necessariamente que este manterá o mesmo perfil no futuro.

# 5.1 Tendência obrigatória

Na análise dos registros do SIGPlan, as ocorrências de APs no âmbito de programas federais cuja realização teve sua motivação em leis e/ou resoluções foram classificadas como de caráter obrigatório. Estes casos foram predominantes em um bloco específico de ministérios, quais sejam: Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério dos Transportes (MTrans), Ministério das Comunicações (MiniCom), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério das Cidades (MCidades). Nos três primeiros, a maioria das justificativas para a realização de APs se baseia na exigência de atos normativos de regulação, apesar de que, no MTrans e no MME há também

<sup>22.</sup> Os programas finalísticos resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, enquanto os programas de apoio são aqueles que contemplam as despesas de natureza tipicamente administrativa, com apoio à consecução dos objetivos dos outros tipos de programas.

muitas justificativas voltadas para o cumprimento das exigências do processo de licenciamento ambiental. Nesses casos, existe uma imbricação no cumprimento das duas determinações jurídicas que, apenas pela análise do SIGPlan, não se conseguiu diferenciar totalmente.

Dessa feita, dos seis ministérios que se destacaram por apresentar mais ocorrências de APs de caráter obrigatório que voluntário, três o fazem predominantemente devido à vigência de atos normativos relativos à atividade de regulação de concessão de serviços públicos, quatro para cumprir os requisitos de licenciamento ambiental e um segue previsão do Estatuto da Cidade. Incluíram-se o MTrans e o MME tanto na atividade de regulação quanto na de licenciamento ambiental. É importante ressaltar que o encaixe apresentado não esgota os tipos de APs que estes podem realizar, nem mesmo os congela em uma categoria específica. Trata-se de ocorrências constantes percebidas na análise do SIGPlan.

#### 5.2 Tendência mista

Foram identificados dois ministérios com perfis híbridos, cuja quantidade de ocorrências de APs de caráter obrigatório e de caráter voluntário foi igual – Ministério da Saúde (MS) – ou quase igual – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MS foi responsável pelo registro de quinze ocorrências de APs realizadas no âmbito de sete programas. Destas, sete foram relacionadas a APs de caráter obrigatório, sete de caráter voluntário e uma de caráter não definido. Entre as obrigatórias, quatro pertencem à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e três à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Todos os programas eram de caráter finalístico. O Ministério da Saúde, ao mesmo tempo que cumpre normas de regulação para suas atividades vinculadas a agências reguladoras, também se responsabiliza por uma diversidade de programas sociais que demandam a realização de APs em seus processos de gestão. Nesse sentido, não apenas o empate entre obrigatório e voluntário o define como híbrido mas também as características dos programas próprios da área de saúde.

Vinculado ao MDA, o Incra também dispõe de normas de execução que exigem AP para, por exemplo, a compra direta de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação. Durante o período analisado, quatro programas do MDA informaram sete ocorrências de APs: três de caráter obrigatório e quatro de caráter voluntário. Estas audiências foram classificadas em tendência mista por haver expressamente a determinação da lei para uma porcentagem significativa das justificativas para realização de suas APs, ao mesmo tempo que APs de perfil voluntário também são frequentes.

#### 5.3 Tendência voluntária

Nas audiências públicas de caráter voluntário, de acordo com a tabela 1, o MMA desponta em primeiro lugar com o maior registro de ocorrências: treze, conduzidas no âmbito de oito programas, sendo onze finalísticas e apenas duas de apoio. Foram doze ocorrências de caráter voluntário e apenas uma de caráter obrigatório, a qual cumpriu as normas de licenciamento ambiental.

O MPOG aparece em segundo lugar, com nove ocorrências de caráter voluntário. Três programas foram responsáveis pelos registros, todos finalísticos. Em seguida, observaram-se sete ocorrências para APs de caráter voluntário para a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP), registradas por dois programas finalísticos. O Ministério da Educação (MEC) registrou seis ocorrências, todas voluntárias e realizadas por dois programas finalísticos

distintos. Para o Ministério da Fazenda (MF), a condução das audiências públicas seguiu critérios de programas de apoio. Foram cinco ocorrências com APs de caráter voluntário.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Cultura (MinC) apontaram, cada um, quatro ocorrências de APs. Para os dois primeiros, as audiências foram voluntárias. Quanto ao MinC, não foi possível identificar se uma das ocorrências de AP, referente ao programa Monumenta, atendia às exigências do Estatuto da Cidade. No MDIC, as ocorrências de APs aconteceram no âmbito de quatro programas distintos, ou seja, cada programa informou apenas uma ocorrência. Todos os programas eram finalísticos. No MinC, três programas finalísticos conduziram as APs. Por fim, no MTE, foram registrados apenas dois programas, também finalísticos.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) apresentaram, cada um, três ocorrências. No âmbito do Mapa, três programas finalísticos conduziram as APs, sendo duas ocorrências de orientação voluntária e uma obrigatória. Esta última tratou de obra de infraestrutura que necessitou de licenciamento ambiental. A secretaria seguiu um perfil de audiências de caráter voluntário para tratar de questões referentes a minorias. Foram três programas distintos realizando audiências públicas. Tanto para o Mapa como para a SEDH os programas eram finalísticos.

O Ministério da Justiça (MJ) registrou duas ocorrências para audiências públicas voluntárias, conduzidas no âmbito do mesmo programa de atividade finalística, em períodos diversos. Por fim, apresenta-se um conjunto de ministérios e secretarias que informaram apenas uma ocorrência de AP para cada um dos seis períodos analisados. De ministérios constam o Ministério da Previdência Social (MPS) e o Ministério do Turismo (MTur); e de secretarias constam a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Secretaria de Portos (SEP). À exceção da SEP, todos os programas dos outros órgãos possuíam caráter finalístico. No SIGPlan foi verificado um registro de audiência pública, cujo programa realizador refere-se ao Projeto Orla, conduzido em parceria entre MP e MMA. Na identificação do ministério/órgão, entretanto, não havia registro algum. Nesse sentido, optou-se por alcunhá-lo de "sem informação" (SI). Segue a tabela 1 com os dados das audiências públicas de orientação obrigatória, mista e voluntária.

TABELA 1

Ranking de secretarias e ministérios com APs obrigatórias, mistas e voluntárias

Secretaria/ministério	Ocorrências	Obrigatório	Voluntário		Caráter finalístico	Caráter de apoio
Ministério de Minas e Energia (MME)¹	46	43	3	_	45	1
Ministério dos Transportes (MTrans)¹	43	42	1	_	42	1
Ministério da Saúde (MS) <sup>2</sup>	15	7	7	1	15	0
Ministério do Meio Ambiente (MMA) <sup>3</sup>	13	1	12	_	11	2
Ministério da Integração Nacional (MI) <sup>1</sup>	9	8	1	_	9	0
Ministério das Cidades (MCidades) <sup>1</sup>	9	7	1	1	4	5
Ministério Público (MP) <sup>3</sup>	9	0	9	_	9	0
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) <sup>2</sup>	7	3	4	_	7	0
Secretaria de Agricultura e Pesca (SEAP) <sup>3</sup>	7	0	7	_	7	0
Ministério da Educação (MEC) <sup>3</sup>	6	0	6	_	6	0
Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) <sup>1</sup>	5	3	2	_	5	0
Ministério da Fazenda (MF) <sup>3</sup>	5	0	5	_	0	5
Ministério das Comunicações (MiniCom) <sup>1</sup>	4	3	1	-	3	1

(Continua)

Continuação)						
Secretaria/ministério	Ocorrências	Obrigatório	Voluntário		Caráter finalístico	Caráter de apoio
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) <sup>3</sup>	4	0	4	_	4	0
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) <sup>3</sup>	4	0	4	-	4	0
Ministério da Cultura (MinC) <sup>3</sup>	4	0	3	1	4	0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) <sup>3</sup>	3	1	2	_	3	0
Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) <sup>3</sup>	3	0	3	_	3	0
Ministério da Justiça (MJ) <sup>3</sup>	2	0	2	-	2	0
Ministério da Previdência Social (MPS) <sup>3</sup>	1	0	1	_	1	0
Ministério do Turismo (MTur) <sup>3</sup>	1	0	1	_	1	0
Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) <sup>3</sup>	1	0	1	_	1	0
Secretaria de Portos (SEP <sup>3)</sup>	1	0	0	1	0	1
Sem informação (SI) <sup>3</sup>	1	0	1	_	-	-
Total <sup>4</sup>	203	118	81	4	186	16

Fonte: SIGPlan.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Tendência obrigatória

- <sup>2</sup> Tendência mista.
- 3 Tendência voluntária.
- <sup>4</sup> A soma total das ocorrências de AP é 203 e dos programas é 202. Esta diferença ocorreu em função de não haver definição sobre o programa executor para a secretaria ou o ministério SI.

Os ministérios de Minas e Energia, Transportes e Saúde lideraram o *ranking* geral. Em quarto lugar está o MMA, de tendência voluntária, com apenas treze ocorrências, o que corresponde a 33 a menos que o MME. O MI e o MCidades, ambos de tendência obrigatória, empataram com o MPOG. Os ministérios de tendência voluntária registraram menos ocorrências de APs em relação aos de tendência obrigatória. Foram 81 ocorrências de caráter voluntário, ao passo que as ocorrências para APs de caráter obrigatório somaram 118. A partir destas observações, pôde-se analisar que o evento audiência pública, em programas federais brasileiros, ocorreu majoritariamente por determinação de atos normativos, e não por iniciativa voluntária da administração pública.

# 5.4 Considerações finais desta seção

A ferramenta SIGPlan foi uma fonte de informação extremamente importante para analisar os usos do instrumento audiência pública pelo governo federal. As APs possuem características específicas que as definem e as distinguem de outros mecanismos de participação. Foi a partir da sistematização destas características que se conseguiu fazer os recortes necessários e analisar os dados fornecidos pelo SIGPlan.

Por fim, a análise do SIGPlan foi um exercício de conciliar todos os recursos acessados para se entender como o governo federal vem utilizando este importante instrumento de relação entre Estado e sociedade civil para uma gestão pública mais democrática.

# 6 ESTUDO DE CASO-PILOTO: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

# 6.1 Introdução

Esta seção destina-se à análise das audiências públicas ocorridas no âmbito da elaboração do PNRS, que foram escolhidas como caso-piloto desta pesquisa. A atenção focou-se nos procedimentos adotados para a coordenação e condução das audiências públicas ocorridas nas cinco diferentes regiões do Brasil e uma nacional, realizada em Brasília.

Este estudo de caso-piloto cumpriu três funções essenciais: *i)* fornecer dados empíricos que permitiram rever as conclusões preliminares, baseadas em pesquisa bibliográfica e entrevistas, e, dessa forma, revisar as versões preliminares de capítulos do primeiro relatório da pesquisa; *ii)* complementar e revisar a lista de dimensões de análise e hipóteses que orientaram este estudo; e *iii)* servir como um primeiro estudo de caso, dos quatro propostos para esta pesquisa. Portanto, este estudo-piloto foi referência para se refinar a metodologia e as dimensões utilizadas nos outros estudos de caso, apresentados neste relatório final, quais sejam: estudo das audiências públicas de licenciamento das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e de Belo Monte, no Pará, bem como das audiências públicas de regulação conduzidas pela ANTT. Por ser um estudo de caráter mais exploratório, o estudo de caso das audiências públicas do PNRS assume uma característica mais descritiva, enquanto os outros estudos trazem uma análise mais aprofundada do processo de realização das audiências públicas.

# 6.2 Descrição do processo

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada pela Lei nº 12.305/2010, estabeleceu o PNRS como um de seus principais instrumentos de gestão. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, que também instituiu o Comitê Interministerial (CI), composto por doze ministérios,²⁴ responsável pela elaboração, coordenação e implementação do PNRS, com a coordenação do MMA (Brasil, 2011a). Uma primeira versão do plano foi elaborada a partir do diagnóstico da situação dos resíduos sólidos, cenários, metas, diretrizes e estratégias para o cumprimento das metas²⁵ (Brasil, 2011a). Esta versão, como estabelecido em lei, foi submetida ao debate com a sociedade civil por meio de cinco audiências públicas regionais e uma nacional, nas quais os participantes puderam fazer emendas e sugestões de texto. Todos receberam esta primeira versão no momento em que fizeram seu cadastramento para participar das APs, além de ter sido disponibilizada *on-line*, no *site* do MMA. Como exposto, as audiências públicas não foram o único recurso obrigatório determinado pela Lei nº 12.305/2010 para oitiva e participação da sociedade na construção do PNRS, também foi utilizado o recurso da consulta pública.

A partir da interlocução do MMA com gestores públicos dos diferentes estados da Federação, foram selecionadas as cidades em que aconteceriam as audiências públicas regionais. A primeira AP regional aconteceu na cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, entre os dias 13 e 14 de setembro de 2011, e colheu as contribuições da região Centro-Oeste. A segunda AP ocorreu em Curitiba, Paraná, entre os dias 4 e 5 de outubro, correspondendo à oitiva da região Sul. A etapa seguinte foi em São Paulo, capital, entre os dias 10 e 11 de outubro, representando a região Sudeste. Em 13 e 14 de outubro, foi realizada a AP da região Nordeste, ocorrida em Recife, Pernambuco; e em 18 e 19 de outubro, ocorreu a audiência da região Norte, em Belém, Pará. Uma audiência pública nacional foi realizada em Brasília, entre os dias 30 de novembro e 1º de dezembro de 2011, com o objetivo inicial de consolidação das contribuições recebidas nas APs regionais (Brasil, 2011a).

As seis APs realizadas no processo de elaboração do PNRS cumpriram vários dos diferentes objetivos, próprios do instrumento audiência pública, apresentados no relatório

<sup>23.</sup> Ver relatório parcial em Ipea (2012).

<sup>24.</sup> Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério das Cidades (MCidades); Secretaria de Relações Institucionais (SRI); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); MPOG; Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); e Casa Civil da Presidência da República.

<sup>25.</sup> O diagnóstico foi elaborado pela equipe da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

preliminar desta pesquisa. 26 Entre estes objetivos, podem ser destacados os seguintes: aumentar a disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas; ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade; aperfeiçoar os instrumentos de gestão; difundir e popularizar o debate sobre a política pública; promover o diálogo entre a sociedade e a administração pública e legitimar a ação governamental. Silvano Silvério da Costa – diretor de Ambiente Urbano do MMA e coordenador técnico geral do processo de elaboração do PNRS – ainda enfatizou os objetivos de alcançar a maior aderência possível às realidades sociais e às diversidades regionais próprias do estado brasileiro para a construção do PNRS, reforçar o pacto federativo e garantir ampla participação social na construção desta política pública. Nesse sentido, a participação ativa dos diferentes setores da sociedade e também de representantes do governo estadual e municipal era vetor determinante para o sucesso da AP e a conquista de seus objetivos.

O MMA coordenou o processo de interlocução com estados e sociedade para a realização das APs, com a contribuição de representantes de outros ministérios que compõem o comitê interministerial. Alguns órgãos tiveram uma participação mais ativa que outros, como o MME, cujo representante coordenou grupos de trabalho durante as audiências públicas; o MDS, que ajudou a mobilizar o Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR); e o MPOG.

Devido ao limitado escopo deste estudo de caso no âmbito das perguntas mais amplas desta pesquisa, decidiu-se pelo foco no momento da AP em si, sua organização, condução etc. Assim, não foi feita uma análise sistemática dos participantes. As audiências públicas foram analisadas a partir das dimensões de análise apresentadas na seção 9 do relatório preliminar (Ipea, 2012).

Para a condução dos trabalhos, foi utilizada uma metodologia comum em todas as APs, de forma que se pudesse padronizar o trabalho e as formas de contribuição. As APs aconteceram em dois dias e as atividades foram divididas da seguinte forma:

#### 1. Primeiro dia pela manhã

- mesa de abertura com a participação de representantes do MMA, do governo estadual responsável pela organização local da AP e do governo estadual/municipal de estados da região. Em algumas APs, estavam presentes na mesa de abertura um representante da sociedade civil, em especial do MNCR, e/ou um representante do MP;
- apresentação do diagnóstico sobre a situação dos resíduos sólidos, elaborado pelo Ipea; e
- apresentação oral da metodologia de trabalho a ser utilizada nos grupos de trabalho (GTs) temáticos.

#### 2. Primeiro dia à tarde

- discussão em grupos de trabalho temáticos.
- 3. Segundo dia pela manhã
  - discussão em grupos de trabalho temáticos.
- 4. Segundo dia à tarde
  - plenária para apresentação das contribuições oriundas dos grupos temáticos.

<sup>26.</sup> Ver capítulo 4 de Ipea (2012).

Na maioria das APs, não houve intervalo entre as atividades realizadas pela manhã nem à tarde, o que, de acordo com a avaliação de alguns participantes, tornou as APs cansativas.

Apesar da utilização de uma metodologia comum em todas as APs regionais, inclusive na nacional, cada uma apresentou uma dinâmica própria, às vezes parecida, mas que variava de acordo com aspectos próprios do poder de convocação do ente local organizador da AP, da sua capacidade de mobilização e articulação social, do formato de coordenação dos GTs, do perfil dos participantes, entre outros que serão vistos mais adiante.

Foram organizados seis grupos de trabalho, divididos de acordo com os seguintes temas: resíduos sólidos urbanos; resíduos de serviços de saúde, de portos, aeroportos e passagens de fronteira; resíduos industriais; resíduos agrossilvopastoris; resíduos de mineração; e resíduos da construção civil. Na terceira audiência pública regional, ocorrida em São Paulo, o GT sobre resíduos sólidos urbanos foi subdividido em três grupos e, nas APs de Recife, Belém e Brasília, a subdivisão foi em dois grupos, conforme o número de inscrições recebidas. Cada grupo tinha um coordenador, que geralmente era servidor do MMA, apoiado por um consultor especialista no tema em questão. Algumas vezes, o GT foi coordenado pelo consultor.<sup>27</sup>

A metodologia de trabalho, exposta verbalmente por representante do MMA, ao fim da manhã do primeiro dia, determinava como seria a dinâmica nos diferentes GTs. Inicialmente, o coordenador do GT lia o texto da versão preliminar do PNRS e os participantes manifestavam sua intenção de apresentar destaques para determinadas diretrizes, estratégias ou metas. Após todo o texto do tema em discussão ser lido e as manifestações de destaque serem registradas, passava-se para as contribuições ao texto.

Apenas aqueles que manifestaram destaques poderiam fazer sugestões ao texto do plano. Se os participantes estivessem de acordo com a contribuição, esta permanecia, mas caso houvesse opinião contrária, esta era manifestada e os proponentes defendiam sua proposta. Caso ainda não houvesse consenso, a proposta era colocada em votação. Apenas aqueles que haviam se inscrito no evento e que possuíam crachá de identificação podiam fazer contribuições e votar. Ao fim da AP, as contribuições eram sistematizadas e apresentadas na plenária final por um relator escolhido em cada GT. Na maioria dos casos, os subgrupos de resíduos sólidos urbanos não conseguiram finalizar a discussão de todas as diretrizes, estratégias e metas, visto que estas eram mais numerosas para este tema que para os outros. Além disso, o elevado número de participantes nestes subgrupos acabou por diversificar ainda mais o debate. Quando não foi possível debater e registrar as contribuições para todos os pontos do plano, os coordenadores dos GTs instruíram os participantes a enviarem suas contribuições por meio da consulta pública on-line. Esta dinâmica foi, algumas vezes, criticada pelos participantes que responderam aos questionários de avaliação das audiências públicas, conforme será visto neste relatório. Os consultores dos GTs elaboraram um relatório com as contribuições de cada etapa regional.

Antes da audiência pública nacional, todas as contribuições recebidas nas APs regionais foram sistematizadas pelos consultores e entregues para análise do comitê interministerial, que fez alterações no documento. Na AP nacional, o documento

<sup>27.</sup> No caso do GT de resíduos sólidos urbanos, nas APs de São Paulo, Recife e Belém, houve um consultor que coordenou os trabalhos de um dos subgrupos do GT. Devido à sua subdivisão, não havia coordenadores e consultores suficientes para manter a estrutura inicial de um coordenador e um consultor por grupo.

original e a nova versão foram apresentados lado a lado para discussão, evidenciando-se as modificações baseadas nas contribuições das APs regionais.<sup>28</sup>

Os pesquisadores do Ipea acompanharam todas as seis audiências realizadas pelo MMA. As cinco audiências regionais foram acompanhadas por dois pesquisadores que, ao longo do evento, discutiam suas impressões, fortaleciam ou alteravam as estratégias de acompanhamento, de acordo com a dinâmica de cada AP, que apresentava variações conforme especificidades das regiões ou da própria organização da audiência. Na AP nacional, os três pesquisadores da equipe acompanharam o evento. Além disso, foi enviado um *e-mail* com um curto questionário para cada participante. Foram obtidas 78 respostas, que foram analisadas.

Antes de iniciar o processo de audiências públicas, o servidor do MMA que coordenou a realização das APs concedeu uma entrevista, esclarecendo diferentes aspectos envolvidos neste processo. Durante as audiências, continuou-se com as entrevistas, porém, desta vez, centrou-se em seus participantes. Ao longo e ao fim do processo, foram interpelados novamente representantes do MMA e consultores, contratados especificamente para dar apoio ao MMA, para colher suas impressões. Em agosto de 2012, mês em que o MMA pretendia publicar a versão final do PNRS, foi feita uma nova entrevista com o mesmo servidor do MMA, responsável pela coordenação das APs e do PNRS, que informou sobre o formato da versão final e sobre o trabalho realizado após o encerramento do processo de participação social. Esse exercício empírico foi crucial para maior compreensão dos aspectos que envolvem as audiências públicas como um instrumento de interlocução entre Estado e sociedade e também serviu como laboratório para testar alguns elementos de análise suscitados no início da pesquisa.

Faz-se necessário ressaltar e agradecer a total abertura do MMA em fornecer informações necessárias para o andamento desta pesquisa, conceder entrevistas, permitir a participação dos pesquisadores nas seis APs e auxiliar em vários aspectos. Além disso, pôde-se acompanhar uma reunião interna de avaliação do trabalho após a primeira audiência pública, realizada em Campo Grande.

#### 6.3 Análise

É importante mencionar uma restrição em relação à análise feita neste caso. No momento em que este relatório foi escrito, a versão final do PNRS ainda não havia sido publicada. Os responsáveis por este plano, no MMA, ainda estavam fazendo os últimos ajustes, especialmente jurídicos, para sua publicação. Em entrevista com um servidor do MMA, teve-se acesso a algumas informações sobre esta versão, que, segundo o entrevistado, está muito próxima ao documento apresentado na AP de Brasília. Nesta AP, o MMA apresentou para discussão uma proposta de plano revisada a partir das contribuições coletadas nas APs regionais.

<sup>28.</sup> O mecanismo de consulta pública ocorreu paralelo ao de audiência pública, e as contribuições advindas daquele mecanismo eram feitas no *site* do MMA. O prazo para envio das contribuições via consulta pública foi maior que o das audiências públicas. De acordo com o Decreto nº 7.404/2010, o prazo mínimo para submissão da versão preliminar do PNRS à consulta pública é de sessenta dias, contados da data de sua divulgação. Este prazo expirou no dia 27 de dezembro de 2011. A última audiência pública deste processo aconteceu em 30 de novembro e 1º de dezembro do mesmo ano.

# 6.3.1 Dimensões que caracterizaram o processo

Desenho institucional e do processo

#### 1) Mapeamento dos principais atores.

O MMA, como coordenador do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi responsável pela organização e condução das APs, assim como pela coordenação da elaboração do plano. Esta tarefa foi centrada em duas secretarias: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC).

Tanto na elaboração do plano quanto na organização e condução das audiências públicas o MMA contou com diversas parcerias com governos de estados, municípios, federações da indústria, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) etc. Tais parcerias tiveram um papel fundamental nas audiências públicas. Como exemplo, vale mencionar que, em graus variados, dependendo do comprometimento do governo do estado, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente foi responsável pela logística local do evento e concentrou a responsabilidade de mobilizar a população regional, incluindo tanto atores da sociedade como representantes governamentais (estaduais e municipais). O poder de convocação das instâncias estaduais foi crucial para definir as representações nas APs. As parcerias com o Sebrae e federações da indústria foram importantes para a divulgação do evento no setor privado, mas também pelo uso dos espaços destas instituições para a realização de três das seis APs: Campo Grande, Curitiba e São Paulo.

Quanto aos participantes das APs, primeiramente é importante ressaltar que, nesta pesquisa, focou-se no processo participativo ocorrido nas audiências, não sendo objeto de análise a lista de presença destas, pois não interessava quantificar a presença física dos atores. Diferentemente, a questão central era identificar os atores que tiveram uma participação mais ativa e como esta participação influenciou a qualidade dos debates e as decisões tomadas.

Mantendo o foco na participação, é importante ressaltar uma característica básica: a participação de cada setor foi muito diferenciada entre as APs. Assim, em audiências cujas regiões têm maior histórico de capital social e associativismo – como o Sul e o Sudeste – a presença e a qualidade da participação de ONGs e de movimentos sociais foram maiores, enquanto nas regiões em que a participação da sociedade é recente e/ou onde grandes distâncias dificultam o acesso dos interessados, a presença nas APs foi concentrada por representantes governamentais, tanto estaduais quanto municipais. Este foi o caso das APs das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Em relação à participação ativa, o grupo mais mobilizado entre todos foi o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclado (MNCR). Apenas em Campo Grande esta organização não foi representada. Em Recife e Belém, os catadores estavam presentes, mas de forma não tão organizada como nas APs de Curitiba, São Paulo e Brasília. Nessas últimas, o MNCR não só estava presente em peso, como tinha uma estratégia clara de participação, que consistia em utilizar seu alto número de participantes para aprovar em todos os subgrupos dos GTs de resíduos sólidos urbanos, via voto, emendas elaboradas pelo movimento em reuniões preparatórias. Além dos próprios membros do MNCR, o movimento contava com o apoio de membros de ONGs e acadêmicos que lhes prestavam assessoria e auxiliavam na "tradução técnica" dos assuntos discutidos.

A ampla participação do MNCR pode ser analisada a partir de dois prismas, igualmente válidos. Um primeiro ponto é a constatação de que as APs foram eficazes em incluir no processo de elaboração de política pública a opinião de um grupo vulnerável e marginalizado socialmente: os catadores de materiais recicláveis. Este grupo, sem dúvida, será fortemente impactado por quaisquer ações ou políticas relacionadas à questão dos resíduos sólidos. Assim, a AP funcionou como o principal canal de vocalização das demandas deste grupo, tendo um papel fundamental na questão da inclusão social.

Por seu turno, a participação do MNCR aconteceu a partir de uma perspectiva de embate, não havendo interesse claro na busca pelo consenso. Utilizando-se de sua maioria numérica e de sua organização, as intervenções efetuadas pelos catadores frequentemente foram direcionadas à aprovação, via voto, de emendas que favoreciam diretamente este grupo e que frequentemente eram contrárias à percepção de grupos industriais ou ONGs ambientais. Pode-se citar, como exemplo, algumas emendas relacionadas à redução da geração de resíduos sólidos – considerada benéfica para a conservação ambiental e prioridade da Política Nacional de Resíduos Sólidos – não foram aprovadas em algumas APs por oposição dos catadores. Assim, em um cômputo geral, a forma de participação no MNCR não favoreceu o diálogo e a mediação de conflitos.

Outro grupo importante no debate pertence ao setor industrial. Na questão dos resíduos sólidos urbanos, a participação da indústria foi mais presente nas APs do Sul e do Sudeste, regiões mais industrializadas do Brasil. Nestas APs, a indústria teve presença ativa, ainda que em geral seus representantes estivessem menos coesos que o MNCR. O segmento industrial valeu-se do conhecimento técnico, enquanto diferencial de suas contribuições, tentando convencer os vários setores da complexidade inerente à gestão dos resíduos sólidos.

De um modo geral, a predominância numérica do MNCR – que invariavelmente vetava por meio de voto qualquer proposta apresentada pelo segmento industrial – gerou irritação entre os membros do setor industrial. Em muitos casos, como no Sul e em Brasília, representantes da indústria abandonaram a AP na metade, à medida que perdiam sistematicamente para o MNCR na votação. Este fator é extremamente negativo, pois indica um não reconhecimento da AP enquanto espaço de diálogo por um grupo que necessariamente deve estar envolvido em qualquer política para a gestão de resíduos sólidos.

Esse último ponto refere-se a uma questão fundamental nesta análise: as audiências públicas são instrumentos de interface entre Estado e sociedade, mas não são os únicos. Em entrevistas com representantes da indústria, foi constatado que os representantes deste setor tinham acesso a outros canais na busca por influenciar a PNRS, tais como articulação direta junto ao comitê interministerial e ao Poder Legislativo.

Por fim, a representação do setor governamental (estadual e municipal) não foi tão ativa como o esperado – na medida em que a PNRS imputa diversas responsabilidades para estados e, sobretudo, para municípios. De qualquer forma a participação mais relevante do setor governamental se deu em APs em que a presença da sociedade civil e do setor privado foi menos significativa, ou seja, nas APs das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Sobretudo na AP da região Norte a participação governamental foi relevante, na medida em que esta contemplou todos os estados da região – a despeito das grandes distâncias territoriais – e contribuiu para enfatizar as peculiaridades regionais amazônicas frente à questão dos resíduos sólidos. Em outras regiões, a participação de atores governamentais foi tímida. Isto não se deu propriamente por pequena representação, pois em todas as APs haviam representações de estados e municípios em número considerável. Entretanto, seus representantes estavam pouco articulados entre si e muitos aparentavam não ter domínio pleno da

PNRS ou mesmo da questão de resíduos sólidos. Assim, na propositura de emendas e no debate de ideias, a participação deste setor foi menos relevante que o esperado.

#### 2) Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados.

Por meio das parcerias mencionadas, o MMA logrou realizar as audiências públicas com uma infraestrutura exemplar – amplos auditórios e salas de reunião bem equipados. Em Campo Grande, Curitiba, São Paulo e Belém, a maior parte dos custos da logística local das APs – inclusive aluguel ou disponibilização do local – ficaram por conta dos parceiros locais. Em Recife, o MMA contou com a colaboração do governo do estado para parte da logística do evento, entretanto custeou a maior parte das despesas, incluindo do hotel onde a AP foi realizada. Em Brasília, o ônus de toda a infraestrutura para a realização do evento recaiu sobre o ministério. Entretanto, mesmo nestas duas localidades, a infraestrutura foi de alta qualidade.

Além disso, todas as APs contaram com abundante pessoal de apoio para o cadastramento dos participantes e suporte durante toda a audiência.<sup>29</sup> As APs contaram também com coordenadores e consultores.

O único ponto de atenção que vale ressaltar em relação ao local das audiências é que, em São Paulo, as reuniões dos três subgrupos de trabalho sobre resíduos sólidos urbanos ocorreram em um edifício da Caixa Econômica Federal (CEF), diferentemente dos demais grupos, cujas reuniões foram realizadas na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), onde também foram a abertura e o encerramento da AP – mais ou menos vinte minutos de caminhada entre os dois locais. Esta distância, mesmo que pequena, atrapalhou a articulação entre os participantes e levou a afirmações de alguns representantes do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, movimento de presença significativa no GT de resíduos sólidos urbanos, de que eles não eram bem-vindos a FIESP. A referida AP da região Sudeste foi a única em que nem todos os grupos de trabalho ocorreram no mesmo local.

Um ponto bastante criticado em relação à organização das APs, de significativo valor simbólico, foi a falta de coerência entre os objetivos do plano que estava sendo discutido e a organização do evento, devido ao fato de que, nos locais das audiências, não havia coleta seletiva de lixo e se fazia uso de copos de plástico. Além disso, houve grande desperdício de papel devido à fabricação de crachás para todos os inscritos, grande parte dos quais não compareceu, e da impressão do plano revisado para a audiência nacional sem se utilizar o verso da folha, para citar alguns exemplos.

#### 3) Organização.

Em geral, a organização das audiências públicas foi muito boa. Entretanto, devem-se citar alguns pontos que poderiam ter sido melhores. Na maioria das APs não houve um intervalo para marcar o fim da abertura, a parte cerimonial – em que a maior parte dos participantes estava mais dispersa – e a apresentação do diagnóstico e explicação do plano – parte que demandava maior atenção dos participantes. Além disso, alguns grupos de discussão – principalmente dos resíduos sólidos urbanos – foram muito cansativos, quando não houve a possibilidade de fazer intervalos devido a atrasos. Os intervalos, quando ocorreram, foram importantes não só para descansar e melhorar a capacidade de atenção mas também como momento de discussão e articulação (informal) entre os participantes.

<sup>29.</sup> Com exceção da AP de São Paulo, em que os participantes que chegaram à tarde não conseguiram se credenciar, sendo que o credenciamento era essencial para poder circular no local do evento e, consequentemente, para participar dos debates.

#### 4) Facilitação/mediação/condução.

Em primeiro lugar, observou-se que os coordenadores, em geral, tentaram manter a neutralidade na condução do processo. Não foram identificadas muitas reclamações em relação a este ponto.

O nível de habilidade e experiência dos coordenadores foi variável. O contraste demonstrou claramente a importância de uma coordenação bem feita. A dinâmica dos grupos de discussão variou muito de acordo com a postura pró ou antidebate do coordenador e também sobre o entendimento pessoal das regras da AP, assim como sua capacidade de conciliar a necessidade de debate com o limite de tempo. Além disso, alguns coordenadores tinham pouca experiência em mediação de conflito. Principalmente nas primeiras APs, nem todos os coordenadores e consultores estavam "afinados" em relação à metodologia: havia dúvidas e diferentes interpretações, pois não houve um treinamento dos coordenadores para nivelar o entendimento da metodologia.

Cada grupo temático tinha inicialmente um coordenador – geralmente do MMA – e um consultor contratado, especialista no tema a ser discutido. Os consultores tinham o papel importante de sanar as dúvidas dos participantes, acrescentar informações relevantes e às vezes orientar a discussão, dando um direcionamento essencial ao debate. No entanto, infelizmente, nem todas as APs puderam contar com esta estrutura. Devido à subdivisão dos grupos de trabalho de resíduos sólidos urbanos, que não estava incialmente prevista, faltaram coordenadores e, consequentemente, alguns consultores tiveram de conduzir grupos temáticos.

Tanto os coordenadores quanto os consultores, por estarem envolvidos com alguns dos temas discutidos, tiveram a função de esclarecer sobre o funcionamento de órgãos do governo, de certas políticas, programas etc., ajudando a manter o nível de concretude da discussão e a viabilidade das propostas.

Cada grupo teve também um secretário responsável por registrar as emendas no computador, enquanto o texto era projetado para que todos pudessem acompanhar. Tal tarefa foi essencial para o bom andamento do processo. Em alguns grupos este papel foi desempenhado por um voluntário entre os participantes, enquanto em outros foi disponibilizado um funcionário do governo para a função.

Os grupos de discussão contaram também com um relator, voluntário entre os participantes, responsável por apresentar as emendas na plenária final, na tarde do último dia. Esta apresentação tinha o objetivo de mostrar aos participantes dos outros grupos o que foi "decidido" em cada grupo. Serviu também para que cada participante pudesse conferir se as emendas decididas pelo grupo haviam sido registradas corretamente.

#### 5) Metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais.

A metodologia utilizada nas audiências públicas estudadas foi uma inovação e um dos principais pontos positivos do processo analisado. A falta de uma metodologia bem definida é frequentemente citada como causa do fracasso das audiências públicas, nas quais os participantes dizem o que querem, sendo grande a quantidade de falas sem relação com o tema discutido ou com o escopo da AP, sem que haja debate entre os participantes ou um direcionamento da discussão. O resultado de tais APs é frequentemente uma longa wish list ("lista de desejos"),<sup>30</sup> composta em grande parte de reivindicações vagas, contraditórias e/ou pouco realistas, consequentemente sem chances significativas de serem atendidas. Isto dificulta ou, em certos casos, impossibilita a sistematização adequada das contribuições, o seu aproveitamento

<sup>30.</sup> Um dos entrevistados, com grande experiência na organização e participação em audiências públicas, usou o termo "lista de Papai Noel", enfatizando que as demandas de muitos participantes de APs, devido à ausência de mecanismos de corresponsabilização, são demasiado vagas, não realistas e, muitas vezes, irresponsáveis.

pela administração pública e uma devida devolutiva à sociedade. O acompanhamento das APs do PNRS evidenciou a importância de uma metodologia apropriada para induzir ao debate e evitar a produção de *wish lists*, fazendo com que a AP possa cumprir dois de seus principais objetivos, como explicitados no capítulo 4 do relatório preliminar (Ipea, 2012): a mediação entre interesses conflitantes e o aumento da capacidade da administração pública de atender às demandas da sociedade, por meio da coleta de contribuições e sua sistematização de uma maneira trabalhável pela administração pública.

Foi por seu caráter inovador, e pelas demais razões citadas, que a metodologia empregada neste caso foi analisada, com o intuito de explicitar a importância de uma metodologia adequada e identificar os pontos a serem observados na sua escolha.

A metodologia empregada neste caso foi elaborada de forma a possibilitar a análise e discussão de um documento, a versão preliminar do PNRS, para o qual os participantes podiam sugerir emendas. O referido documento era composto de duas partes: a primeira era um resumo do diagnóstico elaborado pelo Ipea sobre a situação do país em relação aos resíduos sólidos e sua destinação, 31 sobre o qual não cabia discussão ou emenda; e a segunda parte era constituída pelas ações a serem empreendidas. Esta segunda parte do documento era composta pelas diretrizes, às quais correspondiam estratégias e metas. As contribuições poderiam ser alterações na redação das diretrizes ou estratégias, a supressão de partes das diretrizes ou estratégias e a sugestão de diretrizes e/ou estratégias novas. Também cabiam emendas às metas que não foram estabelecidas em lei. O número de emendas que poderiam ser feitas era limitado. Inicialmente somente era permitida uma emenda por diretriz e uma por estratégia, com exceção de quando duas emendas tivessem o apoio de mais de 40% dos participantes, caso no qual até duas emendas poderiam ser consideradas. Era permitida somente a adoção de uma nova estratégia por diretriz e de uma nova diretriz por tema. Devido a dificuldades encontradas, como a limitação de tempo para discussão, estas restrições foram flexibilizadas no decorrer das APs, não sendo mantidas coerentemente durante todo o processo. As propostas de emendas somente eram consideradas se aprovadas pelos demais participantes, levando a um debate entre os presentes. O objetivo era que o maior número de emendas fosse aprovado por consenso, sendo a votação utilizada como último recurso.<sup>32</sup> Desta forma, a metodologia evitou que se produzisse uma wish list ("lista de desejos"), induzindo à corresponsabilização dos participantes, que se viam obrigados a considerar a posição dos demais e a negociar as opiniões e os interesses conflitantes. Como consequência, a metodologia aumentou a necessidade dos participantes de se prepararem para a audiência pública. Por exemplo, os despreparados tinham dificuldade de propor emendas, visto que, seguindo as regras, estes tinham de pedir o destaque imediatamente após a leitura das diretrizes ou estratégias que queriam modificar, sem ter tempo para refletir sobre estas. Após a leitura, somente podiam propor emendas os participantes que haviam pedido destaque.

Uma das principais dificuldades da aplicação da referida metodologia foi a falta de clareza e coerência em relação às regras, principalmente nas primeiras APs, por duas razões principais: *i*) inicialmente houve certa confusão por parte dos coordenadores e consultores em relação à interpretação das regras, sendo que alguns deles estavam mais bem preparados que os outros para a função e que, aparentemente, não houve um treinamento aprofundado antes das APs; e *ii*) a metodologia foi explicada oralmente, não estando disponível por escrito.

<sup>31.</sup> Os diversos cadernos que compuseram o diagnóstico estão disponíveis no *site* do lpea: <a href="http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\_alphacontent&view=alphacontent&ltemid=15">http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\_alphacontent&view=alphacontent&ltemid=15</a>.

<sup>32.</sup> Em certos momentos, particularmente nas APs de São Paulo e Brasília, no GT dos resíduos sólidos urbanos, a votação foi mais frequentemente utilizada para acelerar o processo devido à dificuldade de terminar a discussão de todo o texto no limitado tempo disponível.

Apesar de ter sido explicada ao fim da abertura da AP pela manhã e no início de cada grupo de trabalho, sem o apoio de uma sistematização por escrito, muitos participantes tiveram dificuldade de compreender e/ou de aceitar as regras. Isto foi agravado pelo fato de a metodologia ter sido explicada pela primeira vez logo antes do intervalo para o almoço, quando a fome e o cansaço diminuíram a atenção dos participantes. A clareza das regras melhorou nas últimas APs devido à maior prática dos coordenadores e, consequentemente, à sua maior segurança na condução do debate. A diferença na percepção dos participantes sobre a metodologia deixou clara esta melhoria.

Em relação à escolha da metodologia, observou-se que, por um lado, várias pessoas elogiaram a existência de um documento de referência – assim a AP ficou "menos solta". Por outro lado, muitas pessoas criticaram a limitação de estarem "presos" a um documento pronto e de terem de discutir linguagem/texto. Entretanto, ficou claro que a percepção dos participantes foi mais negativa nas primeiras APs, melhorando significativamente ao passo que os coordenadores haviam se familiarizado melhor com as regras propostas e adaptado a sua maneira de condução, devido ao aprendizado nas primeiras APs.

Não houve um mecanismo específico para a inclusão do conhecimento não técnico local ou para a compensação da falta de conhecimento técnico de alguns participantes. Entretanto, este papel foi exercido pelos consultores e coordenadores, que explicavam pontos mais técnicos, quando julgavam necessário, e "traduziam" as demandas de participantes com menor compreensão técnica para a formulação das emendas.

Um segundo ponto importante observado foi que a metodologia escolhida é voltada à deliberação, sendo que as APs não tinham esta função, tendo por objetivo a produção de contribuições não vinculantes — consulta, e não deliberação. Isto foi um problema, sobretudo para o grupo de resíduos sólidos urbanos, devido ao seu tamanho, ao texto mais longo e à heterogeneidade do grupo. Tal discrepância teve como consequência, conforme resumido a seguir.

- Certa ineficiência devido a longas discussões sobre detalhes, às vezes de redação, que não são tão importantes quando se tem em vista que o objetivo do processo é de consulta, e não de deliberação, e que o texto será revisto ou reescrito pelo comitê interministerial, com total discricionariedade, pois foi legalmente autorizado para tanto.
- 2. Uma restrição contraprodutiva em relação ao tipo de contribuição possível devido à impossibilidade de se fazerem observações ao texto, ao sugerir modificá-lo, ou mesmo sem modificá-lo, para orientar os tomadores de decisão.
- 3. Certa falta de clareza em relação ao objetivo da audiência (consulta e não deliberação) por parte dos participantes, levando a atitudes e expectativas equivocadas.

Das observações feitas neste relatório, conclui-se sobre a necessidade de se pensar uma metodologia que, ao mesmo tempo, induza à corresponsabilização, desencorajando intervenções que produzam *wish lists* ("lista de desejos"), e seja coerente com o objetivo da audiência pública em questão.

## 6) Momento da participação e timing do processo.

De forma geral, o momento da participação foi o ideal: após a elaboração de um plano preliminar e antes da elaboração do plano final, que deveria levar em conta as contribuições da sociedade. Além disso, a participação social foi dividida em dois momentos. Foram realizadas cinco APs regionais, após as quais houve uma primeira sistematização das contribuições dos participantes, feita pelos consultores, e apresentada ao comitê interministerial.

Este fez uma revisão do plano, considerando as contribuições, e deu um primeiro retorno à sociedade. O plano revisado foi discutido na segunda fase, a audiência nacional, em que houve nova oportunidade para a sugestão de emendas.

No entanto, como será explicado no item sobre os atos normativos, os prazos estabelecidos pela Lei nº 12.305/2010 exigiram certa celeridade no processo de organização das APs, o que acabou gerando dificuldades, tais como: pouco tempo disponível para a mobilização da sociedade e disponibilização de infraestrutura adequada, o que foi bem sentido nas APs regionais do Centro-Oeste e Nordeste; pouco tempo para os participantes se prepararem para a sistematização das contribuições; e, por fim, pouco tempo para a elaboração da versão final do plano pelo comitê interministerial após o processo participativo. Em entrevistas, os participantes reclamaram justamente da falta de tempo para discutirem com suas bases ou para conhecerem e fazerem uma análise crítica da versão preliminar do PNRS. Também devido ao pouco tempo disponível e pelo fato de a consulta pública *on-line* ainda estar aberta quando da realização da AP nacional, os consultores não puderam sistematizar todas as contribuições da consulta com aquelas advindas do processo de audiências públicas regionais.<sup>33</sup> Um pouco mais de tempo disponível para cada um dos pontos citados provavelmente teria contribuído significativamente para a qualidade dos resultados.

Outro ponto que vale a pena mencionar é relacionado a críticas em relação ao momento da realização da AP nacional, devido à falta de clareza sobre o fato de que tanto as propostas feitas durante as APs regionais (por meio dos relatórios dos consultores) quanto as propostas da AP nacional seriam enviadas para o comitê interministerial para a elaboração da versão final do plano. Assim, ao mesmo tempo que a versão revisada, que foi apresentada e discutida na AP nacional, representava uma primeira devolutiva à sociedade, a sua revisão durante a audiência criou a percepção em muitos participantes de que as propostas feitas nas regionais estavam sendo desautorizadas. Este sentimento foi agravado pela marcante atuação do MNCR, que conseguiu dominar significativamente o debate nos subgrupos de resíduos sólidos urbanos.

#### 7) Escopo e amplitude do debate.

O escopo da participação foi limitado pela metodologia, centrada na discussão de um texto elaborado previamente. Este fator, entretanto, contribuiu para direcionar o debate e, consequentemente, aumentar a qualidade da participação. Deste ponto, identificou-se um inevitável *trade-off* entre a limitação do escopo da discussão e a necessidade de se direcionar o debate no intuito de se produzir contribuições trabalháveis – em relação à qualidade e à quantidade – para os administradores públicos.

Os objetivos da realização de audiências públicas regionais eram, entre outros, colher contribuições sobre a realidade local/regional e a relação desta com o plano nacional proposto e averiguar a viabilidade das metas propostas. Entretanto, observou-se que o debate sobre as condições locais/regionais não foi tão abundante quanto esperado, especialmente no que diz respeito às metas, sobre as quais quase não houve debate. A exceção foi a AP da região Norte, em que as peculiaridades regionais dominaram o debate.

#### 8) Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes.

A representação nas audiências públicas de atores governamentais, setor privado e sociedade civil variou significativamente por região, assim como a presença de representantes de outros estados que não o estado-sede.

<sup>33.</sup> Estas foram incluídas no segundo relatório, após a AP nacional.

A responsabilidade da divulgação das audiências públicas foi dividida entre os governos dos estados-sede e o MMA. Os primeiros ficaram responsáveis pela divulgação no próprio estado, enquanto o ministério se responsabilizou pela divulgação nos demais estados.

A divulgação pelo MMA deu-se por meio de ofícios aos governos dos estados e de convites para entidades relevantes, a partir de uma lista elaborada pelo próprio ministério, baseada na experiência dos processos anteriores. O contato com os municípios, por sua vez, foi mediante parceria com a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR). Foram feitas também parcerias com as federações das indústrias para a divulgação no setor privado; a divulgação na mídia, por sua vez, resultou de cooperação entre as assessorias de imprensa do MMA e dos estados-sede.

Apesar dos esforços citados, as críticas dos participantes foram abundantes, alegando que ponto a divulgação das APs não foi feita de maneira adequada, porque não foi difusa o suficiente e não atendeu aos prazos necessários para a articulação dos participantes. Alguns participantes governamentais entrevistados se queixaram de que o convite para a AP foi encaminhado apenas para as Secretarias de Estado de Meio Ambiente e não para as demais secretarias. Alguns representantes de ONGs e do setor privado reclamaram que só ficaram sabendo das APs de forma indireta — ou seja, não receberam convite formal ou viram divulgação feita pelos organizadores.

Não é objetivo desta pesquisa precisar como teria sido uma divulgação adequada e em que ponto exatamente o MMA falhou. Entretanto, ficou claro que a divulgação não foi homogênea em todas as regiões e muito menos em todos os estados, dependendo da quantidade e qualidade dos contatos do MMA com entidades de cada região e do empenho pessoal de atores locais e regionais. Como consequência, alguns grupos locais ficaram prejudicados em sua representação nas APs. O ponto que ficou mais claro na análise foi a grande dificuldade enfrentada pelos organizadores de audiências públicas em geral em realizar uma divulgação adequada. Nesse sentido, um "sistema nacional de participação social" consolidado teria como uma de suas principais contribuições a melhor divulgação de tais eventos, com menor custo.

Uma característica interessante das APs analisadas foi a obrigatoriedade de inscrição prévia pela internet. O objetivo era tentar equilibrar a participação entre os três setores (governo, sociedade civil e setor privado) e entre os vários estados de cada região, além de garantir infraestrutura adequada para um processo eficiente de participação. O problema de tal mecanismo é que a garantia da vaga não garante a presença e participação do inscrito. Assim, grande parte dos inscritos não compareceu, ao passo que se teve notícia de muitas pessoas que não foram para a AP por terem perdido o prazo de inscrição ou porque o número de vagas estava esgotado quando tentaram se inscrever. Em todas as APs, entretanto, houve também pessoas que apareceram sem haver feito a inscrição prévia, tentando participar mesmo assim. Na maioria dos casos, estas pessoas puderam participar sem problema, pois foi possível fazer inscrições durante o evento.

No geral, o grupo que melhor se mobilizou para a participação nas APs foi o MNCR, a ponto de causar uma clara assimetria de representação quando comparado com outros grupos e setores. Esta discrepância foi mais marcante na AP nacional, realizada em Brasília. O MNCR mobilizou sua rede com bastante competência, trazendo até mesmo representantes do movimento de outros países, como Chile e Argentina. Havia catadores de todas

as regiões do Brasil, provavelmente da maioria dos estados, o que foi observado quando estes se identificaram ao manifestar seus destaques. Entretanto, não se obteve formalmente dados que confirmassem a informação. Os governos estaduais e municipais também se fizeram presentes, não tanto quanto os catadores, porém mais que os representantes da indústria. O setor privado/industrial foi minoria nesta AP – com exceção do GT da indústria, que foi bem representado –, o que causou certa irritação nos representantes que participaram, pois se sentiram muito mal representados e foram votos vencidos quando era necessário encaminhar a discussão para votação. Alguns de seus representantes comentaram que tentariam influenciar o PNRS por outras vias, como a interlocução direta com o comitê interministerial ou por meio de autoridades políticas com grande influência.

Em relação à AP nacional, é também importante mencionar que, na data marcada para sua realização, outros eventos importantes se destacaram na agenda política ambiental, tal como a votação do relatório do Código Florestal, no Senado Federal; a realização da Conferência das Cidades, na Câmara dos Deputados, cuja temática era a gestão dos resíduos sólidos; um café da manhã realizado no Congresso Nacional com membros da Frente Parlamentar de Meio Ambiente, cujo tema em discussão também era resíduos sólidos; e a XVII Conferência das Partes (COP 17), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), junto com a VII Conferência das Partes sobre o Protocolo de Quioto (CMP 7), realizadas em Durban, na África do Sul. Além disso, o primeiro dia da AP, quarta-feira, coincidiu com um feriado local do Distrito Federal (Dia do Evangélico). Todos estes fatos contribuíram para diminuir a participação de representantes dos três setores na AP nacional.

### 9) Sistematização das propostas e devolutiva.

Todas as seis audiências públicas foram gravadas. Em geral, somente a parte do cerimonial (abertura e encerramento) foi filmada. Em princípio, a regra era que todo o debate fosse feito com o uso do microfone, para que tudo fosse devidamente gravado. Em geral, isto foi cumprido com sucesso. Em alguns grupos de trabalho, pedia-se a todos os participantes que se identificassem antes de falar, dizendo o nome e a instituição que representava. Infelizmente, isto não foi feito em todos os grupos, nem todo o tempo. Em todas as seis APs, foi passada uma lista de presença em cada grupo.

O principal objetivo da metodologia empregada nas APs foi uma efetiva sistematização das propostas dos participantes. As emendas eram feitas diretamente no texto do plano preliminar. Ao fim das cinco APs regionais, os consultores fizeram um relatório consolidando as contribuições de cada tema. Estes relatórios foram encaminhados ao comitê interministerial, que, baseado neles, fez uma revisão do texto preliminar. Na AP nacional, em Brasília, o texto novo foi apresentado ao lado do preliminar, deixando claras as alterações feitas como resultado das APs regionais. Esta foi a primeira devolutiva do governo federal. Somente 42 dias se passaram entre a última AP regional e a devolutiva do governo na AP nacional. Pode-se avaliar que a celeridade neste processo foi inusitada para os padrões da burocracia. Os participantes entrevistados, assim como coordenadores e consultores, em geral, elogiaram bastante a revisão feita pelo comitê, dizendo que o texto não só foi melhorado como incorporou grande parte das contribuições. Em Brasília, foram feitas propostas de alteração em cima do texto revisado. A partir do resultado de todo o processo de participação social, o comitê interministerial organizou outra versão preliminar do plano e a submeteu ao crivo de diferentes conselhos, que fizeram contribuições especialmente técnicas. A partir destas contribuições, foi elaborada a versão final, que, quando esta pesquisa foi finalizada, estava em fase de ajustes finais e aprovação pela ministra do Meio Ambiente.

## Atos normativos e seus impactos no processo

A Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê a realização de audiências públicas para a elaboração do PNRS, em seu Artigo 15, Parágrafo único: "O Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas" (Brasil, 2010a). O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010, prevê que o PNRS deveria ser elaborado pela União, sob a coordenação do MMA, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte anos, devendo ser atualizado a cada quatro anos. A partir da data de publicação do decreto, a União teria 180 dias para elaborar a versão preliminar do plano. Em seu Artigo 47, o mesmo decreto prevê a realização de, no mínimo, uma AP em cada região do país e uma nacional, no DF:

(...) a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá ser feita de acordo com o seguinte procedimento: III realização de, no mínimo, uma audiência pública em cada região geográfica do país e uma audiência pública de âmbito nacional, no Distrito Federal, simultaneamente ao período de consulta pública referido no inciso II (Brasil, 2010c).

De acordo com o decreto, além das audiências públicas, o plano preliminar deveria ser submetido à consulta pública, pelo prazo mínimo de sessenta dias, contados da data de sua divulgação.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu também que a elaboração de plano estadual e municipal de resíduos sólidos, pelos estados e municípios, seria, a partir de 2 de agosto de 2012 – dois anos após a publicação da lei – condição para acesso a recursos da União, ou por esta controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de recursos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. Como os planos estaduais e municipais devem ser elaborados com base no plano nacional, isto significou que o Comitê Interministerial, sob a coordenação do MMA, teria um prazo ainda menor para a elaboração do PNRS, incluindo a realização das audiências públicas e da consulta.

Conforme explicitado, a partir de 2 de agosto de 2012, estados e municípios precisavam ter aprovados os seus planos de gestão de resíduos sólidos para receberem recursos da União. A intenção era que estes planos fossem baseados nas diretrizes do PNRS. Entretanto, a versão final do plano nacional não ficou pronta antes deste prazo, sendo os planos estaduais e municipais elaborados a partir da versão preliminar do PNRS. Uma das causas para o atraso da publicação da versão final foi jurídica. A Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu que o PNRS deveria ser avaliado pelo Conselho de Política Agrária. Porém, tal conselho não se reúne há mais de dez anos. Quando esta pesquisa foi finalizada, os técnicos do MMA estavam em busca de resolver este problema para garantir a publicação do documento final.

É importante considerar que o MMA pensou em realizar dez APs, mas desistiu devido ao curto prazo disponível e devido à sua limitada capacidade. Foi decidido, assim, pela realização somente das APs previstas na lei, entretanto estendendo apoio a qualquer estado que quisesse fazer suas próprias reuniões públicas. As audiências públicas foram realizadas nas capitais dos estados com os quais o ministério conseguiu viabilizar parceria, sendo elas: Campo Grande, Curitiba, São Paulo, Recife e Belém. Além destas, os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais fizeram reuniões públicas com apoio deste órgão, entretanto reduzindo de dois para um dia.

## Transparência

O primeiro ponto observado neste item foi a clareza em relação aos objetivos das APs e sobre o que seria feito com as contribuições. Em geral, como explicado nos capítulos 3 e 4 do relatório preliminar (Ipea, 2012), uma audiência pública tem o objetivo de *consultar* a sociedade sobre determinado tema, *não* tendo caráter *deliberativo*. As APs do PNRS não foram diferentes neste aspecto. No entanto, apesar de ter sido explicitado na parte inicial de cada audiência que a versão final do plano seria elaborada pelo comitê interministerial, levando em consideração as contribuições feitas nas APs, houve um nível significativo de confusão em relação a este ponto por parte de alguns participantes. Um dos principais motivos para tal falta de clareza foi a metodologia empregada com forte caráter de deliberação, incluindo o recurso à votação quando não havia consenso.

A dinâmica criada pela referida metodologia levou a uma expectativa de que o que fosse decidido durante a AP seria determinante. Também ficou confusa a diferença de peso entre as emendas feitas durante as APs – após debate e, às vezes, votação – e as contribuições feitas pela internet – comparativamente muito mais livres e sem a necessidade de debate, negociação e tentativa de consenso. Todas as vezes que não conseguiram discutir parte do texto em algum grupo de trabalho, por limitação de tempo, os coordenadores e organizadores das APs disseram para os participantes fazerem as contribuições por meio da consulta pública *on-line*, alegando que teria o mesmo peso. Muitos participantes então se perguntaram qual era o valor de ter viajado, debatido, conseguido consenso ou vencido uma votação, se poderiam ter enviado suas contribuições pela internet, sem ter todo o trabalho e os custos. Entretanto, aparentemente estes participantes estavam certos de que as contribuições da consulta não teriam o mesmo peso, visto que não foram totalmente incluídas no primeiro relatório, que sistematizava as contribuições da primeira fase do processo e que foi utilizado para a primeira revisão da versão preliminar do plano.

Em relação às regras de procedimento adotadas, pode-se dizer que, como explicado, a metodologia que estruturou os debates foi somente explicada oralmente, não estando disponível por escrito, nem foi divulgada antes das audiências. A explicação foi feita duas vezes: a primeira vez, no fim da manhã do primeiro dia, quando os participantes estavam cansados; e a segunda, no início de cada GT. Este fato gerou bastante confusão e certa resistência em relação às regras, principalmente nas primeiras APs, quando alguns coordenadores ainda estavam se familiarizando com estas.

Além disso, houve falta de clareza sobre o objetivo da plenária final, levando alguns participantes a ficarem descontentes por não poderem fazer comentários ou emendas no texto dos outros grupos durante a apresentação do resultado de cada GT.

Outro ponto observado foi o grau de transparência em relação às incertezas e lacunas no conhecimento que serviu de base para a elaboração do plano, mais especificamente o diagnóstico elaborado pelo Ipea. Apesar de o resumo do diagnóstico, que ajudou a compor a versão preliminar do plano, não haver sido explícito sobre todas as limitações e incertezas do conhecimento até então disponível, a apresentação deste pelo técnico do Ipea que coordenou o diagnóstico explicitou tais limitações e incertezas, contribuindo para a transparência neste ponto. Além disso, o texto apresentado era bastante explícito sobre as incertezas em relação ao futuro e às consequentes dificuldades de planejamento, sendo também claro sobre a previsão legal de que o plano deveria ser revisado a cada quatro anos. Neste sentido, foram elaborados três grupos de metas para três cenários diferentes: otimista, pessimista e um meio termo. Entretanto, não ficou claro se, na versão final do plano, dos três só restaria um grupo

de metas e se, assim, os participantes deveriam assinalar qual cenário era o mais realista ou se as percentagens das metas em cada cenário deveriam ser alteradas.<sup>34</sup> A depender do grupo temático e do coordenador do GT, a questão das metas foi trabalhada de forma distinta. Isto gerou confusão e falta de clareza entre os participantes. Além disso, teve-se uma impressão clara de que um dos objetivos declarados pelo MMA em relação às APs – fazer uma checagem das metas de acordo com as peculiaridades regionais – não foi alcançado.

Um último aspecto de grande importância se refere à disponibilização de toda a informação relevante para a tomada de decisão. O primeiro ponto positivo foi a produção de um diagnóstico para tentar, no possível, suprir a falta de informação que dificultava a elaboração de um plano nacional. A partir do diagnóstico, foi também elaborado um resumo que compôs a versão preliminar do plano, que foi entregue a todos os participantes no ato do cadastramento para cada AP. Tanto a versão preliminar quanto a revisada (após as APs regionais) foram disponibilizadas no *site* do MMA. A única crítica cabível foi a demora do ministério em disponibilizar, em sua página, o texto completo do diagnóstico, que até depois da primeira AP ainda não estava *on-line*, o que gerou reclamações de vários participantes.

## Outros aspectos ainda não analisados sobre a capacidade dos atores

Por anos, vários servidores do MMA acumularam experiência com diferentes processos participativos, por exemplo, conferências e reuniões de conselhos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Entretanto, não havia ninguém envolvido na organização das audiências públicas do PNRS que tivesse experiência significativa com a organização de audiências públicas. Isto explica certas dificuldades que o ministério enfrentou no processo, como na escolha ou elaboração da metodologia a ser aplicada. Neste sentido, a Diretoria de Ambiente Urbano, da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, responsável pela coordenação da elaboração do plano, recorreu à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania — do mesmo ministério e responsável pelas conferências nacionais de meio ambiente. Por isso, a metodologia utilizada se assemelha àquela utilizada nas conferências e reuniões do Conama.

A análise desse processo e das dificuldades citadas evidencia a falta de um centro de excelência do governo federal em participação social, ao qual diferentes instituições do governo possam recorrer para obter auxílio na condução de processos participativos como este.

## 6.3.2 Dimensões de resultado

Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos

O primeiro ponto observado em relação a esta dimensão foi se o processo participativo resultou na produção de subsídios para os tomadores de decisão, dando-lhes mais legitimidade, maior apoio social, maior quantidade e melhor qualidade de informação. Como explicado, o texto do PNRS foi divido em temas, tendo cada tema um grupo de trabalho específico e um consultor especializado. Ao final das cinco APs regionais, cada consultor elaborou um relatório, sistematizando as contribuições da sociedade até então. Devido à metodologia de debate, com mecanismos que levaram à corresponsabilização e ao direcionamento do debate dado pelos consultores e coordenadores, as contribuições resultantes (emendas ao texto) foram, em geral, realistas no escopo do plano.

<sup>34.</sup> Algumas metas são provenientes da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Tais metas não podem ser alteradas.

A partir dos relatórios elaborados pelos consultores, o comitê interministerial revisou o texto do PNRS. O texto revisado foi apresentado na AP nacional ao lado do texto original, o qual havia sido bastante modificado, como se pôde observar. Além disso, tanto os participantes quanto os consultores e coordenadores entrevistados durante a AP nacional ficaram, em geral, muito satisfeitos com a revisão feita, observando o fato de que grande parte das contribuições havia sido incorporada. A nova versão apresentada e discutida na AP nacional sinalizou como o comitê interministerial havia acolhido as contribuições — o que havia e o que não havia sido incorporado nesta primeira revisão. Entretanto, o comitê interministerial não justificou por que cada proposta havia ou não havia sido incorporada — o que provavelmente teria sido impossível, devido à grande quantidade de contribuições. Após a AP nacional, os consultores fariam novos relatórios, a partir dos quais o comitê interministerial faria a revisão final do texto, que seria, em seguida, apresentado nos conselhos nacionais de meio ambiente, das cidades, de recursos hídricos, de saúde e de política agrícola.

É importante mencionar que, antes do início do processo participativo, havia a expectativa de se colher, durante as APs, contribuições em relação à viabilidade das metas sugeridas no texto provisório do plano. Entretanto, foram muito poucas as discussões e contribuições em relação às metas, e estas foram focadas nas diretrizes e estratégias.

Em relação aos compromissos políticos sobre o tema, pode-se afirmar que as APs tiveram um impacto positivo em vários níveis. Em todas as APs houve a presença de autoridades (dos três poderes) que, em muitos casos, assumiram publicamente compromissos ou cobraram compromissos uns dos outros em relação ao tema. Entre os tópicos, vale citar o repasse de verbas do governo federal para estados e municípios, a elaboração dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos, o acompanhamento de diversas questões relevantes pelo MP e o compromisso com diversos projetos específicos de coleta seletiva, reciclagem etc.

Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação

A metodologia empregada, centrada em um texto e na limitação das contribuições, levou ao debate e à negociação em relação aos pontos mais polêmicos. Foi observada também uma quantidade significativa de conversas/discussões/debates nos corredores e intervalos desencadeados pelas propostas e discussões que ocorreram nas APs.

Pode-se observar, entretanto, que o contraste de uma metodologia voltada à deliberação (com votação no caso de não haver consenso) com a falta de representatividade dos participantes — expressa, por exemplo, no fato de o MNCR ser um dos poucos grupos da sociedade civil bem mobilizados e o mais ativo em sua participação — gerou certa polarização, principalmente entre os catadores de materiais recicláveis e seus aliados, de um lado, e os representantes da indústria, de outro. Em Brasília, na AP nacional, os catadores conseguiram impedir quase todas as emendas que não apoiavam, assim como conseguiram aprovar quase tudo o que quiseram. Houve irritação por parte de alguns participantes, que os criticaram por verem a indústria como inimigas, e não estarem abertos a novas tecnologias. Como mencionado, alguns representantes do setor privado expressaram, informalmente, a intenção de utilizar outros canais para influenciar a versão final do plano, pois viram sua participação limitada pela atuação do MNCR.

## Construção de capacidades (capacity building)35

A literatura científica sobre a construção de capacidades, como explicitado no capítulo 3 do relatório preliminar sobre os objetivos da AP (Ipea, 2012), afirma que o ato de participar em processos como audiências e consultas públicas capacita o cidadão politicamente, aumentando sua capacidade participativa em momentos futuros. Como ilustrativo deste ponto, observou-se no caso estudado a adaptação da estratégia de atuação do MNCR, cujos representantes perceberam a importância da mobilização do maior número possível de membros do movimento e simpatizantes para ganhar as votações. Os representantes do MNCR participaram do GT sobre resíduos sólidos urbanos, que foi subdividido em dois ou três subgrupos, a partir da terceira audiência pública. Para aumentar a efetividade de sua participação, eles transitavam de uma sala para outra seguindo a votação dos pontos que consideravam mais relevantes. Além disso, ficou claro também que o nível de preparação dos membros deste movimento, em relação às emendas a serem apresentadas e aos respectivos argumentos, aumentou entre uma e outra audiência. O claro aprendizado dos integrantes do MNCR é bem ilustrativo de como a participação em APs pode ajudar a construir capacidades entre os atores da sociedade. Analisar sistematicamente e mensurar a construção de capacidades dos atores da sociedade durante as APs do PNRS, entretanto, vai além do escopo desta pesquisa, da qual o PNRS é um dos vários estudos de caso. Como explicitado, seu foco é em como este mecanismo de participação pode ser aperfeiçoado, e não uma análise aprofundada dos impactos de um grupo específico de audiências públicas.

Em relação ao aumento da capacidade governamental de promover e coordenar o processo participativo, assim como de absorver seus resultados, foi verificado em diversos pontos que houve aprendizagem durante o processo. Isto pôde ser observado tanto no aprendizado dos organizadores, coordenadores e consultores, que demonstraram mais destreza na condução dos debates à medida que acumulavam experiência, quanto nas pequenas adaptações à metodologia empregada nas APs.

Entretanto, não foi observado nenhum mecanismo para que este aprendizado fosse registrado e socializado nas instituições envolvidas ou nas demais entidades governamentais. Este talvez pudesse ser um dos importantes papéis de "gestores de participação social", que se valeriam de um "sistema nacional de participação social" para registrar o aprendizado das experiências passadas, acumulando conhecimento a ser difundido por toda a administração. O acompanhamento deste caso teria sido particularmente interessante, por consequência de seu caráter inovador, devido ao emprego de uma metodologia não usual para APs, à importância do tema debatido, de grande impacto na sociedade, e às restrições de tempo que tornaram este caso um verdadeiro desafio à capacidade do MMA de, em pouco tempo, coordenar a elaboração de um plano desta magnitude, incluindo uma consulta pública e a realização de seis audiências públicas.

#### Divulgação das ações governamentais<sup>37</sup>

O item de divulgação das ações governamentais foi satisfatoriamente cumprido. Em primeiro lugar, o processo participativo chamou a atenção da sociedade para a questão dos resíduos

<sup>35.</sup>A análise desta dimensão deve ter três focos: i) sociedade (sociedade civil e setor privado); ii) governo; e iii) conhecimento em relação ao processo participativo e às técnicas e instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade.

<sup>36.</sup> Não se pode afirmar ainda que tal mecanismo não exista, visto que o processo ainda não terminou. Uma conclusão a este respeito será incluída no relatório final.

<sup>37.</sup> Diferentemente da dimensão do processo referente à transparência, que diz respeito à divulgação das APs especificamente, ao acesso a documentos específicos etc., aqui se questiona até que ponto o processo participativo logrou divulgar, de forma mais geral, as ações governamentais relacionadas ao tema e envolver a população no debate, colocando o tema na agenda de discussão da sociedade.

sólidos e para a existência de um diagnóstico sobre o tema no Brasil, elaborado pelo Ipea, bem como sobre a existência da Política Nacional de Resíduos Sólidos e de uma proposta preliminar do PNRS. Em segundo lugar, as APs contribuíram para difundir a questão da obrigatoriedade de estados e municípios elaborarem os planos estaduais e municipais de resíduos sólidos. Durante os debates, foram divulgados também outros estudos sobre o tema e foram levantadas questões que merecem atenção, incluindo questionamentos em relação ao diagnóstico feito pelo Ipea, ao financiamento de programas etc.

Entretanto, a divulgação de realização das APs foi problemática. Conforme observado na seção que traz a avaliação dos participantes sobre as audiências públicas, o elemento "divulgação" foi destacado como aspecto negativo e, por isso, a ampliação da divulgação foi um dos itens mais sugeridos para que este processo fosse melhor executado. Observouse que todas as APs foram divulgadas na mídia, principalmente nos estados em que houve maior participação de autoridades políticas (por exemplo, o governador do Mato Grosso do Sul, em Campo Grande), porém, para alguns participantes, tais esforços de divulgação não foram satisfatórios.

As parcerias com as federações da indústria, o Sebrae e os governos de estado também foram importantes, pois deram maior capilaridade ao MMA, sendo responsáveis por grande divulgação do debate. O processo de elaboração da versão preliminar do plano, prévio às APs e que também contou com a parceria da sociedade, contribuiu igualmente para a divulgação da discussão nos diversos círculos.

## Devolutiva do governo

Após o processo participativo, em que diferentes setores da sociedade com interesses sobre a gestão dos resíduos sólidos puderam contribuir, o MMA continuava com a responsabilidade de sintetizar todas as propostas advindas das audiências e consultas públicas e apresentar a versão final do plano em cinco diferentes conselhos, quais sejam: conselhos nacionais de meio ambiente, das cidades, de recursos hídricos, de saúde e de política agrária. Esta versão foi discutida e revisada pelos quatro primeiros conselhos, que contribuíram, majoritariamente, com questões técnicas e jurídicas. Conforme já exposto, o Conselho de Política Agrária – junto com os outros quatro conselhos – consta na Lei nº 12.305/2010 como instância necessária de consulta, porém não se reúne há mais de dez anos, e, portanto, não poderia escrutinar a versão final do PNRS. Este fato atrasou sua publicação, que deveria ter acontecido antes de 2 agosto de 2012, por implicações constantes em lei. No momento em que esta pesquisa foi finalizada, o MMA estava tentando fazer as intervenções necessárias para que este detalhe não prejudicasse e atrasasse ainda mais a publicação da versão final do plano.

Por conta desse motivo, não se pôde avaliar o documento final resultante de todo este processo. Mas, em entrevista com o servidor do ministério, responsável pela coordenação do PNRS, foram solicitadas informações sobre o perfil da versão final e quais elementos novos esta traria. Ele informou que o documento do plano a ser publicado estava parecido com aquele apresentado na audiência pública nacional, em Brasília. As alterações feitas pelo CI e pelos três conselhos visaram realizar ajustes técnicos e jurídicos, bem como retirar algumas inconsistências que consideraram prejudicar o plano. Foram acrescentados três capítulos novos ao documento: um sobre educação ambiental e resíduos sólidos, que surgiu a partir de discussões que aconteceram no âmbito do CI e das audiências públicas; outro sobre programas e ações de resíduos sólidos; e um último capítulo sobre participação

e controle social na implementação e no acompanhamento do plano. Os dois últimos já estavam estabelecidos em lei, o primeiro seria a novidade que o plano traria.

De acordo com o MMA, vários grupos tentaram interferir na elaboração da versão final do plano após o processo de contribuição social ter sido encerrado. Este ministério os informou que tal ação não seria possível, pois a condução desta nova etapa era restrita às instâncias definidas em lei, que eram o conselho interministerial e os referidos conselhos nacionais. Ainda foi informado que representantes de diferentes setores tinham a impressão de que as contribuições resultantes das audiências e consultas públicas eram definitivas. Uma confusão tratada anteriormente neste texto. O MMA respondeu que a palavra final era do CI e que, caso houvesse problemas, no período de renovação e atualização do plano, que acontece de quatro em quatro anos, o que não estivesse funcionando, que contrariasse os interesses coletivos ou que tivesse ficado fora do plano, poderia ser considerado no período de revisão. A primeira revisão do PNRS acontecerá antes dos quatro anos estabelecidos, pois é necessário que o plano acompanhe os programas do Plano Plurianual, que será reformulado em 2015.

Sobre a forma com o MMA organizou e incorporou as diferentes contribuições advindas das audiências e consultas públicas, foi informado que as propostas das APs foram mais consideradas que aquelas trazidas pela consulta pública, pelo caráter distinto que as APs apresentaram. O perfil das propostas feitas pelo mecanismo da consulta pública, segundo o MMA, foi de *lobby*, destacando-se os setores de incineração e acadêmico, o qual pendia tanto para a incineração quanto para as questões sociais defendidas pelos catadores de resíduos sólidos. Foi considerado que as contribuições conseguidas nas APs eram mais gerais, diversificadas e, portanto, mais representativas. Nesse sentido, o mecanismo participativo mais efetivo, neste caso, foi o da audiência pública, o que reforça a importância deste instrumento de participação e a necessidade de implementá-lo de forma organizada e coordenada, pois políticas públicas estão surgindo a partir de dinâmicas e discussões ocorridas nestes espaços de encontro entre governo e sociedade.

## 6.4 Dados brutos dos questionários de avaliação das audiências públicas do estudo de caso do Plano Nacional de Resíduos Sólidos

## Representantes por setor

Setor privado: 27

Governo municipal: 20 Sociedade civil: 15 Governo estadual: 8 Governo federal: 8

## Cidade em que participou (questionários)

São Paulo: 45

Campo Grande: 17

Recife: 6 Belém: 5 Curitiba: 2

#### A AP atingiu seu objetivo?

Sim: 41

Parcialmente: 30

Não: 4

## Por quê? Motivos positivos que contribuíram para o alcance dos objetivos das audiências públicas

Participação aberta a todos os interessados: 8

Melhorar o texto do PNRS: 5

Divulgar o PNRS: 4

Integrar diferentes setores: 4

Coletar contribuições da sociedade, governo e mercado: 3

Oportunidade de discutir o plano: 3

Propor alterações ao plano: 2

Maior aderência dos planos regionais ao PNRS: 2

Boa metodologia: 1

Contribuir para o controle social: 1

Definir responsabilidades dos governos e de diferentes setores: 1

Fomentar a discussão: 1

Permitir o intercâmbio de informações: 1

Sustentar/apoiar as decisões tomadas pelo governo: 1

## Motivos que atrapalharam o alcance dos objetivos das audiências públicas

Tempo insuficiente para discussões e contribuições: 8

Contribuições prejudicadas: 5

Pouca divulgação: 5

Planejamento deficitário: 4

Erro na organização dos grupos de trabalho: 4

Má coordenação no grupo de trabalho: 3

Problema na representação de participantes/contração em alguns setores: 3

Baixa capacidade técnica dos participantes: 2

Baixa representação dos catadores: 2

Pouco debate: 2

Prevalência do interesse empresarial: 2

Descompasso de ações locais com o PNRS: 1

Falta de estudos na área de mineração: 1

GTRSU muito grande: 1

Estabelecer limite de participantes: 1

Usar linguagem técnica excludente: 1

O *lobby* do movimento dos catadores: 1

Necessidade de mais uma AP no Norte: 1

Pouca participação estadual: 1

Pouca participação da sociedade civil: 1

Estabelecer restrição por inscrição on-line: 1

Sem resultados práticos: 1

Uso de textos longos: 1

Não se aplica: 38 1

Nenhuma resposta: 9

## Fatores observados durante as audiências públicas

#### **Positivos**

Participação de diferentes setores: 17

Promover participação: 10

<sup>38.</sup> O termo "não se aplica" se refere a respostas que não correspondiam à temática audiências públicas.

Participação presencial e aberta: 6

Boa organização: 8 Metodologia clara: 5

Boa infraestrutura disponibilizada: 5 Boa condução da audiência pública: 4 Capacidade técnica dos organizadores: 4

Conhecimento prévio do tema: 4

Promover debate: 4

Apresentação do conteúdo do plano: 3

Contribuir com a PNRS: 3

Material disponível previamente: 3

Interação com representantes de diferentes setores e regiões: 3

Democratização do plano: 2 Informar a sociedade: 2 Boa divulgação: 1 Bom lanche: 1

Contribuição regional diferenciada: 1

Metodologia: 1

Empenho da coordenação: 1

Envolvimento com a questão RSU: 1 Tratar de interesse da população: 1 Organização em grupo de trabalho: 1

Parceria com conselho de cidades em AP específica: 1

Participação ativa de empresários: 1

Presença de autoridades: 1 Processo transparente: 1

Reafirmar a importância do PNRS: 1 Importância do tema abordado: 1

Não se aplica: 4 Nenhuma resposta: 1

#### Negativos

Pouco tempo para debate: 17

Baixa representatividade dos participantes: 9

Manipulação da discussão: 9 AP sem presença de catadores: 5

Participação concentrada no estado realizador da AP: 4

Perda de foco da discussão: 4

Má organização dos grupos de trabalho: 3 Organização e orientação pouco claras: 3

Problema de divulgação: 3 Rigidez do coordenador: 3

Não houve: 3

Falta de compreensão dos participantes sobre aspectos técnicos do tema: 2

Problema com equipe de apoio: 2

Ausência da ministra: 2

Problema em compilar contribuições: 2 Muitos representantes por instituição: 2

Abertura demorada: 1 Atraso nos trabalhos: 1 Contribuição limitada: 1 Coordenação deficiente: 1

Cumprir tabela: 1

Discussão paralisada por conta de conceitos diferentes: 1

Falta de credibilidade dos trabalhos: 1 Falta de estudo em mineração: 1

Não preocupação com linguagem técnica: 1

Falta de transparência e didática: 1 Muito tempo para debate: 1

Não houve APs municipais e estaduais: 1

Pouca ação e muita conversa: 1

Pouca participação da sociedade civil: 1

Pouco alcance da audiência: 1

Não se aplica: 5 Nenhuma resposta: 6

## Sugestões

Fazer maior divulgação da AP e com antecedência: 22

Capacitar tecnicamente os coordenadores: 6

Disponibilizar maior tempo para debate: 6

Estabelecer um participante por instituição: 4

Realizar capacitação em mediação para os coordenadores dos GTs: 3

Melhorar o espaço de realização da AP: 3

Buscar parceria com prefeituras: 2

Equilibrar a participação: 2

Garantir a participação de todos interessados: 2

Não agrupar setores diferentes em GTs: 2

Garantir a participação de catadores: 2

Fazer votação por entidade: 2

Realizar AP em apenas um expediente: 1

Apresentar documento mais consistente para discussão: 1

Aumentar representatividade nas APs: 1

Fazer capacitação de catadores: 1

Confirmar a inscrição por *e-mail* e enviar junto o material a ser discutido: 1

Considerar as especificidades da região Norte: 1

Exercer controle dos participantes: 1

Convocar vários representantes da sociedade civil: 1

Exercer coordenação neutra: 1

Trabalhar previamente as definições de conceitos a serem abordados: 1

Definir metodologia antecipadamente: 1

Eliminar votações em audiências:

Encaminhar convite para participação na AP: 1

Envolver mais os estados da região: 1

Destinar espaço para apresentação de painéis: 1

Informar pauta com antecedência: 1

Reservar um intervalo maior: 1

Exercer mais rigor no controle das manifestações: 1

Melhorar a dinâmica de deliberação: 1

Organizar subgrupos dentro dos GTs: 1

Organizar textualmente as contribuições: 1

Ter participação da ministra: 1 Realizar AP em apenas um dia: 1 Realizar APs prévias e preparatórias: 1 Reduzir o tempo de abertura do evento: 1 Sintetizar as contribuições recebidas: 1 Organizar com temas abordados em horários diferentes: 1

Fornecer lanche: 1 Não se aplica: 3 Nenhuma sugestão: 12

## 6.5 Considerações finais e sugestões

O acompanhamento do processo de condução das audiências públicas para elaboração do PNRS foi de grande valia para o desenvolvimento deste trabalho. Este processo possibilitou conhecer e observar elementos cruciais para o andamento da pesquisa, contribuindo com a estruturação da tipologia, a organização das dimensões de análise, a diversificação dos objetivos, além de confirmar algumas ideias levantadas ainda na etapa de desenho da pesquisa.

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a elaboração dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos é condição para estados e municípios terem acesso aos recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos. A citada lei, em seu Artigo 55, estabelece que este disposto entraria em vigor dois anos após a publicação desta legislação, ou seja, estados e municípios tinham como data limite o dia 2 de agosto de 2012 para terem seus planos prontos e aprovados. Uma vez que o PNRS é o instrumento orientador para a elaboração dos planos estaduais e municipais, o MMA teve de se apressar para consolidar, o quanto antes, sua versão final, porém não conseguiu garantir a publicação do documento antes da data estabelecida. Nesse sentido, o período de participação social ocorreu de forma um pouco apressada, o que causou dificuldades e pode ter comprometido alguns aspectos deste processo. Houve pouco tempo para articulação do MMA com os estados responsáveis pela organização da AP, bem como para a articulação do governo destes estados com seus pares regionais e representantes municipais. Esta dificuldade também foi refletida na relação com as representações da sociedade civil e do setor privado.

Ao mesmo tempo em que os prazos trouxeram dificuldades para o processo de participação, estes também demonstraram a agilidade do MMA e do comitê interministerial para tentar cumpri-los e a importância deste tema na agenda política ambiental. Foi notável a habilidade do ministério de, em pouco mais de um ano após a publicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conseguir trabalhar em sua regulamentação, por meio do Decreto nº 7.404/2010, elaborar o plano preliminar, além de coordenar e encerrar a etapa de contribuição social. Vale ressaltar que, em 2011, uma nova equipe assumiu o governo federal, o que geralmente leva a atrasos nos processos das políticas públicas. A avaliação do MMA na condução destas ações, nesse sentido, é positiva.

Foram elencados alguns pontos positivos que se destacaram na análise deste processo, quais sejam:

- O uso da metodologia foi elogiado e foi uma inovação para os padrões das audiências públicas, que geralmente não têm mecanismos definidos para coordenar o debate e sistematizar a contribuição da população.
- 2) Um ponto positivo para a metodologia é que seu formato de só aprovar o que foi consenso ou votado pelos participantes induziu à corresponsabilização.
- 3) O momento da participação foi o ideal: após a elaboração de um plano preliminar e antes da elaboração do plano final, que deveria levar em conta as contribuições da sociedade.
- 4) O caráter regional das APs reforçou a responsabilidade de estados e municípios para a implementação desta política.
- 5) A divulgação do tema de resíduos sólidos foi, em parte, bem-sucedida, colocando-o na agenda política das esferas federal, estadual e municipal.
- 6) A AP foi importante, pois promoveu uma série de compromissos políticos no que tange à questão dos resíduos sólidos, trazendo responsabilidade para os diferentes entes e setores, tanto públicos como privados.
- 7) O processo das seis APs contribuiu para um aprendizado tanto por parte de seus organizadores como para a sociedade, que demonstrou satisfação com o processo participativo.
- 8) A primeira devolutiva do governo federal, após o processo de contribuição social nas cinco APs regionais, ocorreu de forma célere e seu resultado foi apresentado já na AP nacional. A qualidade da devolutiva foi positiva e, de acordo com entrevistados de diferentes setores, acatou a maioria das contribuições.
- 9) O processo foi eficaz em incluir a opinião de um grupo vulnerável e marginalizado socialmente: os catadores de materiais recicláveis. Assim, a AP funcionou como o principal canal de vocalização das demandas deste grupo, tendo um papel fundamental na questão da inclusão social.
- Os coordenadores e mediadores, em geral, mantiveram a neutralidade na condução do processo.

Por seu turno, alguns aspectos evidenciaram pontos negativos desse processo:

- O MMA e os estados responsáveis pela organização regional das APs apresentaram dificuldades de mobilização/articulação política e social na busca por garantir a presença dos múltiplos atores nas APs.
- 2) Foi notado um menor preparo de alguns coordenadores/consultores para a condução do debate nos GTs das APs e para a mediação de conflitos.
- 3) Foi identificada inicialmente pouca clareza sobre a metodologia, causando confusão até mesmo entre os coordenadores dos GTs. Esta clareza poderia ser maior caso tivesse sido disponibilizado um documento explicativo sobre a metodologia.
- 4) Embora as audiências públicas sejam, por definição, abertas a todo o público interessado, as APs do PNRS adotaram um caráter representativo, a ser obtido por meio de inscrição prévia feita via internet. Por diversos motivos, ocorreram falhas no sistema de inscrição. Isto acabou impedindo ou desestimulando a participação de algumas pessoas, ao mesmo tempo em não garantiu a esperada representatividade por setores nas APs.

- O pouco tempo disponível para a realização das APs influenciou negativamente o processo de mobilização, divulgação, discussão, representatividade e legitimidade da audiência pública.
- A discussão das especificidades regionais motivação declarada das APs não logrou o espaço esperado em todo o processo.
- 7) A metodologia empregada tinha caráter deliberativo e foi utilizada para uma AP que é, intrinsecamente, de caráter consultivo. Isto gerou confusão quanto aos objetivos das APs e afetou a forma de participação dos setores envolvidos.
- 8) Em muitos casos, representantes da indústria abandonaram a AP na metade, à medida que perdiam sistematicamente para o MNCR na votação. Este fator indica um não reconhecimento da AP enquanto espaço de diálogo por um grupo que necessariamente deve estar envolvido em qualquer política para a gestão de resíduos sólidos.

Observou-se que o processo das audiências públicas gerou bastante aprendizado, tanto para representantes da sociedade civil quanto para o governo e, em especial, para o MMA. Este estudo de caso-piloto tornou-se uma referência para se avaliar outras experiências de audiências públicas promovidas pelo governo federal. Entretanto, a metodologia de análise foi um guia, e não um modelo fechado para avaliação dos outros casos, permitindo exames comparativos entre os estudos de caso, de modo a enriquecer o universo de análise.

# 7 ESTUDO DE CASO: LICITAÇÃO E CONTRATO DE PERMISSÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

## 7.1 Introdução

Na primeira etapa desta pesquisa, foi feita uma análise dos registros de audiências públicas, realizadas entre 2004 e 2009, no SIGPlan. Observou-se que das 203 ocorrências de AP, registradas por 23 órgãos federais diferentes, quase a metade foi realizada pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério dos Transportes. O MME e o MTrans registraram, respectivamente, 46 e 43 ocorrências de APs. Juntos, somam um total de 89 ocorrências.<sup>39</sup> A maioria das APs do MTrans foi realizada para cumprir exigências próprias das atividades de regulação e de licenciamento ambiental dos projetos engendrados por este ministério, e especialmente pelas agências reguladoras ligadas a ele. Nesse sentido, selecionar um estudo de caso relacionado a esta área do governo permitiu avaliar um padrão de AP frequente nas relações entre Estado e sociedade.

Após definidas quais audiências públicas do setor elétrico seriam estudadas,<sup>40</sup> iniciou-se uma busca de casos possíveis de serem analisados no setor de transporte, a partir das características de audiência pública definidas na primeira fase desta pesquisa. Encontrou-se um processo de AP em andamento, realizado pela Agência Nacional de Transporte Terrestre, o qual obedecia aos critérios determinados nesta pesquisa. Dessa forma, decidiu-se acompanhar a Audiência Pública nº 121/2011, cujo objetivo era coletar contribuições sobre as minutas do edital de licitação e contrato de permissão dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, da ANTT. Ao acompanhar a realização deste processo de audiências, observou-se que se deveria também analisar um processo anterior a este, que objetivou discutir questões técnicas sobre o

<sup>39.</sup> As ocorrências se referem ao número de registros de audiências públicas, e não ao número de audiências de fato realizadas por instituições federais.

<sup>40.</sup> Audiências públicas do processo de licenciamento das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau e de Belo Monte.

transporte rodoviário interestadual de passageiros. Isto é, para se estudar o processo de audiências públicas que discutia aspectos jurídicos do tema em questão, era necessário também estudar o processo de audiências realizado para discutir as questões técnicas do assunto, pois os elementos jurídicos e técnicos são complementares. Então, optou-se por estudar a Audiência Pública nº 120/2011, que colocou em discussão o plano de outorga sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário. O plano de outorga traz os aspectos técnicos necessários para a prestação do serviço público.

Antes de se seguir, é necessário trazer um esclarecimento sobre o processo de audiências públicas realizadas pela ANTT. Os dois processos de audiências públicas citadas se desdobraram em sessões públicas em diferentes cidades. Trata-se de uma audiência pública com diferentes sessões públicas. Todas as sessões públicas seguem rigorosamente as mesmas regras e não há diferença entre elas, a não ser o lugar onde são realizadas. Segundo a ANTT, esta distinção entre audiência e sessão pública foi adotada como um recurso para organizar os processos de audiências públicas. As sessões públicas cumprem, em todos os aspectos, os critérios estabelecidos para definir as audiências públicas, constantes na seção 4 deste relatório. A fim de evitar problemas nas interpretações deste estudo de caso, preferiu-se acatar o termo "sessão pública", seguindo o padrão adotado pela ANTT, quando se referir a uma sessão específica, e audiência pública quando se referir ao processo que compreender todas as sessões públicas. Desta feita, quando se referir à audiência pública, está se considerando todas as sessões públicas que a compõem.

Nesse sentido, trabalhou-se com um universo de dois processos de audiências públicas, realizadas entre 2011 e 2012, cujo objetivo era colher contribuições sobre o plano de outorga e as minutas do edital de licitação e contrato dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal. A metodologia aplicada para este caso foi acompanhar presencialmente as sessões públicas que estavam em andamento, vinculadas à Audiência Pública nº 121/2011, realizadas entre janeiro e março de 2012, 41 e estudar as atas das sessões públicas vinculadas à Audiência Pública nº 120/2011, que aconteceram entre agosto e outubro de 2011. Foram realizadas entrevistas com representantes da agência, responsáveis por este processo, com representantes de empresas de transporte terrestre, de associações de usuários de transporte terrestre e de sindicatos de trabalhadores de transporte terrestre. As entrevistas foram realizadas durante o processo de condução da Audiência Pública nº 121/2011 e após a publicação do relatório final da Audiência Pública nº 120/2011. Foram feitas ainda pesquisa de documentos, estudos e análises sobre o assunto, a fim de se realizar uma triangulação entre diferentes métodos: entrevistas, acompanhamento presencial das sessões públicas e uso de documentos. A análise das informações deste estudo de caso foi feita a partir das dimensões de análise de processo e de resultado, apresentadas neste relatório.

A ANTT, criada em 2001, é uma agência reguladora, cuja missão é assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada. Esta agência regula os serviços de transporte ferroviário, rodoviário, dutoviário e multimodal, e ainda atua sobre os terminais e vias. Suas competências são:

 concessão pública: ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura;

<sup>41.</sup> Para a Audiência Pública nº 121/2011, foram realizadas, ao todo, sete sessões públicas. Participou-se presencialmente de três sessões, pois quando foi acordado com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) da Secretaria-Geral da Presidência da República de acompanhar este caso, já havia ocorrido as outras quatro sessões. Isto não prejudicou o andamento do trabalho porque foram acessados os materiais destas sessões e também as atas.

- permissão: transporte coletivo regular de passageiros pelos meios ferroviário e rodoviário não associados à exploração de infraestrutura; e
- autorização: transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais.

As agências reguladoras, por força de lei, são obrigadas a consultar a população sempre que seu ato administrativo ou jurídico afetar direitos de agentes econômicos ou de usuários. Por determinação da Lei nº 10.233/2001, que institui a Agência Nacional de Transporte Terrestre, em seu Artigo 68, as iniciativas de projeto de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública. Desde sua criação, a ANTT realizou um total de 124 audiências públicas. Em 2011, visando aprimorar o processo de participação e controle social, esta agência criou um grupo de trabalho para elaborar uma resolução que disciplinasse os instrumentos de participação e o controle social mais utilizados: audiências e consultas públicas. Para tanto, realizaram a Audiência Pública nº 118/2011 para coletar contribuições sobre a minuta de resolução. A Resolução nº 3.705/2011 é resultado deste processo, que também produziu um manual de procedimentos de participação e controle social da ANTT, de uso interno. Tal resolução disciplinou a realização da Audiência Pública nº 121/2011.

Esses dois processos de audiências públicas que discutiram com a sociedade elementos técnicos e jurídicos sobre a licitação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros atendem a uma demanda de reestruturação do sistema de transporte. Tal reestruturação corresponde à licitação de mais de 90% do sistema de transporte rodoviário do Brasil, que é interestadual, referindo-se a linhas de longa distância, acima de 75 km, que demandam ônibus específicos, diferentes daqueles usados em ambientes urbanos.

Para se preparar para esse processo de discussão técnica e de licitação dos serviços públicos, em 2008, a ANTT criou o Projeto de Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (ProPass). Em maio de 2009, esta agência realizou uma consulta pública para colher contribuições sobre o projeto de reestruturação. A ANTT percebeu que havia necessidade de levantar informações mais precisas sobre a forma de prestação dos serviços deste tipo de transporte. Para tanto, contratou "pesquisas de abrangência nacional, inéditas e de grande complexidade", <sup>43</sup> que foram realizadas entre 2008 e 2010, pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Transportes da Universidade de Brasília (CEFTRU/UnB), entre outros. De acordo com a autarquia, com as informações destas pesquisas, adicionadas a conversas com diferentes representantes do setor de transporte terrestre e à experiência de ações da agência nesta área, a ANTT elaborou o plano de outorga e os projetos básicos dos serviços a serem licitados.

Nas seções que se seguem, serão analisadas as duas audiências públicas. Como uma audiência é continuidade da outra, compartilhando muitos elementos em comum, a análise será iniciada pela Audiência Pública nº 120/2011 e complementada com a análise da Audiência Pública nº 121/2011. A Audiência Pública nº 120/2011 foi totalmente concluída, inclusive com a publicação do relatório final, de responsabilidade da ANTT. Por sua vez, Audiência Pública nº 121/2011 concluiu o processo de discussão com a sociedade e coleta de contribuições, entretanto, a ANTT ainda não produziu o relatório correspondente, com sua devolutiva sobre as contribuições e alterações nas minutas.

<sup>42.</sup> Até julho de 2012, segundo informações disponíveis no site da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT): <www.antt.gov.br>.

<sup>43.</sup> Informações disponíveis em: <a href="http://propass.antt.gov.br/index.php/content/view/730/Apresentacao.html">http://propass.antt.gov.br/index.php/content/view/730/Apresentacao.html</a>.

Para orientar a análise das audiências, utilizou-se as dimensões constantes na metodologia apresentada no relatório de conclusão da primeira fase da pesquisa (Ipea, 2012), com alguns ajustes feitos a partir de percepções tidas ao longo da pesquisa.

## 7.2 Audiência Pública nº 120/2011

O aviso sobre a realização da Audiência Pública nº 120/2011, com o objetivo de colher sugestões referentes ao plano de outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, foi publicado em agosto de 2011 com informações sobre os locais e as datas da realização das sete sessões públicas pertencentes ao processo desta audiência pública e sobre as formas de contribuições.

Conforme o aviso, os arquivos relativos ao plano de outorga estiveram disponíveis a partir das nove horas do dia 9 de agosto de 2011, podendo ser acrescentados, durante todo o período da audiência pública, novos arquivos atinentes ao tema em análise e manifestação dos interessados. As manifestações puderam acontecer via internet, pelo *site* da ANTT; via correio, pelo encaminhamento de contribuição ao endereço especificado no aviso; e presencialmente, nas sessões públicas. Esta agência ainda esteve aberta para consultas à população, que podiam ser agendadas por telefone.

O prazo inicialmente estabelecido para o envio das contribuições por escrito à ANTT era das nove horas (horário de Brasília) do dia 9 de agosto de 2011 às dezoito horas (horário de Brasília) do dia 12 de setembro de 2011, por meio eletrônico, pessoalmente ou por via postal, protocoladas na ANTT até o prazo e horário estabelecidos, sem qualquer prejuízo à formulação de novas manifestações por escrito durante a audiência. Este prazo foi, posteriormente, ampliado para 13 de outubro de 2011. Informaram ainda que a participação pessoal e a inscrição para manifestação oral durante a sessão pública desta audiência dependiam de credenciamento, de acordo com os procedimentos aplicáveis e disponíveis no endereço eletrônico da ANTT, conforme indicado. O presidente da AP fixou um tempo para as manifestações orais a fim de garantir o adequado desenvolvimento dos trabalhos. As sessões públicas<sup>44</sup> foram realizadas nas seguintes cidades, locais, datas e horários:

- 1) Fortaleza CE: auditório do Serviço Social do Transporte/Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SEST/SENAT). Rua Leopoldina, nº 1.050, Centro; no dia 17 de agosto de 2011 (quarta-feira), das 9h às 13h. Inscrições prévias para manifestação oral puderam ser feitas até às 14h do dia 16 de agosto de 2011. Lotação: 200 lugares.
- 2) Porto Alegre RS: auditório do SEST/SENAT. Av. José Aloísio Filho, nº 695, Humaitá; no dia 19 de agosto de 2011 (sexta-feira), das 9h às 13h. Inscrições prévias para manifestação oral puderam ser feitas até às 14h do dia 18 de agosto de 2011. Lotação: 220 lugares.
- 3) São Paulo SP: auditório da Federação do Comércio (Fecomércio). Teatro Raul Cortez. Rua Doutor Plínio Barreto, nº 285, Bela Vista; no dia 23 de agosto de 2011 (terça-feira), das 9h às 13h. Inscrições prévias para manifestação oral puderam ser feitas até às 14h do dia 22 de agosto de 2011. Lotação: 523 lugares.
- 4) Brasília DF: auditório da ParlaMundi da Legião da Boa Vontade (LBV), Plenário José de Paiva Netto. SGAS 915, lotes 75/76, 1º A; no dia 1º de setembro de 2011

<sup>44.</sup> Para a ANTT, a Audiência Pública nº 120/2011 corresponde a um processo de sete sessões públicas. Trata-se de uma diferenciação que tem validade apenas no discurso, ou a título de organização, pois estas sessões obedecem a todos os critérios exigidos pela Resolução nº 3.705/2011 para a realização de audiências públicas.

(quinta-feira), das 9h às 13h. Inscrições prévias para manifestação oral puderam ser feitas até às 14h do dia 31 de agosto de 2011. Lotação: 500 lugares.

Posteriormente, foram acrescentadas, por demanda do Tribunal de Contas da União (TCU), as seguintes sessões públicas:

- 5) Rio de Janeiro RJ: auditório do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Rua do Pinheiro, nº 10, Bairro Flamengo; no dia 14 de setembro de 2011 (quarta-feira), das 9h às 13h. Inscrições prévias para manifestação oral puderam ser feitas até às 14h do dia 13 de setembro de 2011. Lotação: 170 lugares.
- 6) Recife PE: auditório do SEST/SENAT. Rua Avenida Beberibe, nº 3.620, Bairro Beberibe; no dia 21 de setembro de 2011 (quarta-feira), das 9h às 13h. Inscrições prévias para manifestação oral puderam ser feitas até às 14h do dia 20 de setembro de 2011. Lotação: 200 lugares.
- 7) Belo Horizonte MG: auditório da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Avenida do Contorno, nº 4.520, Edifício Albano Franco, térreo, Bairro Funcionários; no dia 23 de setembro de 2011 (sexta-feira), das 9h às 13h. Inscrições prévias para manifestação oral podem ser feitas até às 14h do dia 22 de setembro de 2011. Lotação: 156 lugares.

As contribuições recebidas por internet, Correios ou sessões públicas foram registradas e consolidadas em relatório, publicado em abril de 2012, disponibilizado no *site* da ANTT. Segundo aviso, o relatório pode ser entregue aos interessados, mediante solicitação, de forma a preservar a transparência do processo decisório da agência.

## 7.3 Audiência Pública nº 121/2011

O aviso sobre a realização da Audiência Pública nº 121/2011, com o objetivo de obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANTT sobre as minutas do edital de licitação e contrato de permissão dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU), em janeiro de 2012, com informações sobre os locais e as datas da realização das seis sessões públicas pertencentes ao processo desta audiência pública e sobre as formas de contribuições.

Conforme o aviso, os arquivos relativos às minutas do edital de licitação e contrato de permissão estiveram disponíveis a partir das nove horas do dia 10 de janeiro de 2012, podendo ser acrescentados, durante todo o período da audiência pública, novos arquivos atinentes ao tema em análise e manifestação dos interessados. As manifestações puderam acontecer via internet, pelo *site* da ANTT, via correio ou diretamente no endereço especificado no aviso. A agência ainda esteve aberta para consultas, que poderiam ser agendadas por telefone. O período para envio das contribuições foi de 10 de janeiro de 2012, das nove horas às dezoito horas (horário de Brasília), a 9 de março de 2012, data em que foi encerrada a Audiência Pública nº 121/2011. Foi disponibilizado endereço eletrônico e número de telefone do setor da ANTT responsável pela Audiência Pública nº 121/2011, para informações e esclarecimentos adicionais.

As sessões públicas foram realizadas nas seguintes cidades e datas:

 Porto Alegre - RS: auditório do SEST/SENAT. Avenida José Aloísio Filho, nº 695, Humaitá, CEP: 90.250-180; dia 31 de janeiro de 2012 (terça-feira), das 14h às 18h. Lotação: 220 lugares.

- 2) Belo Horizonte MG: auditório Centauro do Hotel Mercure. Avenida do Contorno, nº 7.315, Lourdes, CEP: 30110-110; dia 2 de fevereiro de 2012 (quinta-feira), das 14h às 18h. Lotação: 156 lugares.
- 3) Recife PE: saláo do Hotel Best Western Manibu. Avenida Conselheiro Aguiar, nº 919, Recife, CEP: 51011-031; dia 9 de fevereiro de 2012 (quinta-feira), das 14h às 18h. Lotação: 250 lugares.
- 4) São Paulo SP: auditório do Instituto de Engenharia. Avenida Doutor Dante Pazzanese, nº 120, Vila Mariana, CEP: 04012-180; dia 16 de fevereiro de 2012 (quinta-feira), das 14h às 18h. Lotação: 180 lugares.
- 5) Salvador BA: auditório da Fundação Luis Eduardo Magalhães (Flem). 3ª Avenida, Centro Administrativo da Bahia, nº 310, CEP: 41.745-005; dia 1º de março de 2012 (quinta-feira), das 14h às 18h, lotação: 300 lugares.
- 6) Brasília DF: auditório da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC). Campus Universitário Darcy Ribeiro, Avenida L 3 Norte, Edifício da FINATEC, Asa Norte, CEP: 70910-900; dia 8 de março de 2012 (quinta-feira), das 14h às 18h. Lotação: 300 lugares.

Foi acrescentada uma sessão pública no Rio de Janeiro, por obrigação do TCU, com a justificativa de que, na Audiência Pública nº 120/2011, a sessão pública do Rio de Janeiro apresentou um número considerável de participantes. Nesse sentido, esta AP também deveria contemplar esta cidade. A sessão aconteceu no seguinte endereço:

7) Rio de Janeiro - RJ: auditório do Centro de Convenções da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Avenida Graça Aranha, nº 1, Centro, CEP: 200030-002; dia 5 de março de 2012 (segunda-feira), das 14h às 18h. Lotação: 200 lugares.

Junto com o aviso sobre essa audiência pública, foram publicadas as minutas do edital de licitação e contrato de permissão e o documento sobre os procedimentos aplicáveis à Audiência Pública nº 121/2011, de acordo com o disposto na Resolução nº 3.705, de 10 de agosto de 2011, que regulamenta as audiências e consultas públicas realizadas no âmbito da ANTT. Este documento trazia esclarecimentos sobre a sessão presencial, o objetivo da AP, a disponibilização de documentos, a forma de participação, a programação detalhada das sessões públicas e as regras sobre a formulação geral de contribuições. A publicação dos procedimentos aplicáveis à AP trata de uma tentativa da ANTT de tornar o processo participativo transparente, objetivo e claro para aqueles interessados em participar. A intenção é evitar problemas e perda de tempo, no momento das sessões presenciais, com dúvidas sobre procedimentos. Dessa forma, segundo servidores da agência, é possível se concentrar no objetivo da audiência pública.

## 7.4 Análise

7.4.1 Dimensões que caracterizaram o processo

Atos normativos e seus impactos no processo

O processo de Audiência Pública nº 120/2011 aconteceu regulado pela Resolução nº 3.026/2009, regime em vigor antes da publicação da Resolução nº 3.705, em 10 de agosto de 2011. A ANTT disponibilizou em seu *site* a apresentação feita em todas as sessões públicas, antes mesmo de realizarem o primeiro encontro. Tal apresentação trouxe o embasamento legal que exigiu da agência realizar a licitação de mais de 90% do sistema de transporte no Brasil.

A CF/88, em seus Artigos 121 e 175, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de transporte rodoviário e internacional de passageiros e que incube ao poder público a prestação desses serviços sempre por meio de licitação. O Decreto nº 2.521/1998 estabeleceu que as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentos anteriores ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contados da data de publicação do Decreto nº 952, de outubro de 1993. Isto é, em 2008, as permissões e autorizações para prestação dos serviços públicos referidos deveriam ser licitados.

A Lei nº 10.233/2001, que criou a ANTT, estabeleceu que esta agência é responsável pela elaboração de plano de outorga, a partir de estudos de viabilidade técnica e econômica, os quais são propostos ao Ministério dos Transportes. Cabe também à agência publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, o que confirma a total responsabilidade da ANTT sobre o procedimento tratado neste relatório.

Em 2008, quando venceu o prazo de quinze anos das atuais permissões e autorizações de transporte rodoviário de passageiros, a ANTT publicou a Resolução nº 2.868. Esta resolução autorizou as empresas prestadoras dos serviços públicos regulares de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros, com extensão superior a 75 km, a operar tais serviços no regime de autorização especial até o dia 31 de dezembro de 2011 ou até que, por meio de processo licitatório, fossem celebrados os contratos de permissão e iniciada a efetiva operação dos serviços.

Portanto, no segundo semestre de 2011, a ANTT realizou audiências públicas para a discussão do plano de outorga e, em seguida, procedeu com o processo de audiência pública para licitação dos serviços. A ANTT está operando sob o controle do TCU e do MP para cumprir os prazos estipulados, bem como todos os procedimentos necessários para concluir este processo licitatório. A Advocacia-Geral da União (AGU) assessora a ANTT nesse caso.

Tais regras e a necessidade de cumprir os prazos estabelecidos em lei fizeram com que esta agência tivesse pressa em oferecer todos os subsídios e coletar as contribuições pertinentes ao assunto em questão. Entretanto, não há segurança para aventar que os prazos atropelaram o processo e o comprometeram, porque os interessados, especialmente os agentes econômicos, estavam cientes das normas devido ao caráter transparente adotado pela ANTT. Inclusive reuniões frequentes foram realizadas com diferentes representações do setor, a fim de informar e dirimir dúvidas sobre o processo técnico e licitatório. Nesse sentido, conclui-se que as normas jurídicas abordadas não tiveram impacto negativo para a forma de condução da audiência pública. Esta não foi feita de forma a comprometer sua eficácia e eficiência, princípios estabelecidos na Resolução nº 3.705/2011. Ao contrário, as provisões em atos normativos que disciplinam a condução de audiências públicas no âmbito da ANTT foram garantias para coordenação e transparência da audiência pública, aspecto positivo que contribui para sua efetividade. O resultado aqui é diferente daquele apresentado nos casos das audiências públicas de licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau e de Belo Monte, 45 nos quais deficiências na legislação impactaram negativamente a efetividade da participação social. Foi observado que nem sempre os aspectos que compõem e organizam as audiências públicas geram o mesmo efeito para diferentes casos.

<sup>45.</sup> Ver seções 8 e 9 deste relatório.

## Mapeamento dos principais atores

As duas audiências públicas, com suas quatorze sessões públicas, foram realizadas apenas pela ANTT, sem parceria com outro órgão federal ou instituição estadual ou municipal. Estas APs mobilizaram e demandaram o envolvimento de representantes de diferentes áreas da ANTT: Superintendência dos Serviços de Transporte de Passageiros (Supas), com a participação da superintendente e de mais dois servidores públicos, técnicos em regulação; Procuradoria-Geral; e Ouvidoria da agência.

As APs mobilizaram o mesmo grupo de atores, que são representantes de diferentes instituições do setor de transportes. A maioria dos participantes era de empresas da área de transporte rodoviário, representados também pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (Abrati). Nas sessões públicas, havia representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTT). Também estavam presentes membros de sindicatos de trabalhadores do setor, mas suas manifestações foram poucas. Em algumas sessões, pessoas do governo estadual se manifestaram, mas de forma pontual.

Apesar do grande esforço da ANTT para fazer a divulgação dos eventos e da produção de cartilhas explicativas sobre aspectos técnicos das novas exigências para o sistema de transporte, a presença de usuários deste sistema aconteceu muito pontualmente e compreendeu apenas duas organizações: Confederação Nacional dos Usuários de Transporte (CONUT) e Associação dos Usuários de Transportes Coletivos de Âmbito Nacional (AUTCAN) – que se manifesta contrária à licitação, alegando que haverá um prejuízo na prestação dos serviços. Para a CONUT, maior representante dos usuários de transporte, a preocupação maior foi em relação ao seguro facultativo que vendem, não se manifestando sobre direitos afetados. Percebeu-se nas entrevistas que alguns membros desta confederação defendem a licitação e outros são contrários.

Na Audiência Pública nº 120/2011, os participantes tiraram muitas dúvidas sobre o plano de outorga e também fizeram contribuições durante as sessões públicas presenciais. Na Audiência Pública nº 121/2011, as contribuições, pertinentes às minutas de licitação, foram mais substanciais via documentação escrita, entregue na agência. A maioria dos participantes das audiências públicas criticou a licitação. Para os trabalhadores, há um receio de que haja perda de emprego em massa. Para os empresários, as preocupações são diversas, uma vez que a licitação afetará, de uma só vez, a estrutura econômica, jurídica e técnico-operacional do trabalho que realizam.

Por fim, os servidores da ANTT foram os únicos atores envolvidos com a organização das APs. Os outros atores, representantes dos diferentes segmentos do setor, participaram do evento apenas manifestando seus interesses sobre a proposta apresentada pela agência.

Características relevantes dos responsáveis pelas audiências públicas

## 1) Capacidade.

Na perspectiva de que o aspecto institucional do órgão realizador da AP influencia o potencial de efetividade da participação social, especialmente quando destina os recursos que apoiam a promoção de instrumentos participativos, chama-se a atenção para uma iniciativa interessante realizada pela ANTT, exposta na introdução deste estudo de caso, mas tratada novamente por sua pertinência com a dimensão abordada. No âmbito da Gerência de Atos Normativos e de Outorga (Geato), da Superintendência de Marcos Regulatórios

(SUREG), foi elaborado um manual de procedimentos do processo de participação e controle social da ANTT. O campo de aplicação deste manual é a própria agência e tem como público-alvo suas áreas organizacionais. Este manual foi elaborado junto com a Resolução nº 3.705/2011, que dispõe sobre instrumentos do processo de participação e controle social no âmbito da ANTT. Para a elaboração desta resolução, a agência realizou a Audiência Pública nº 118/2011, com o objetivo de receber contribuições. Isto padroniza o processo de realização das audiências públicas e permite maior transparência e controle social por parte de seus participantes.

Entretanto, de acordo com Serafim (2007), as agências reguladoras brasileiras foram criadas refletindo o modelo norte-americano conhecido como *Independent Regulatory Comissions* (IRC), que dá grande destaque para o controle judicial e para a técnica, de forma a superar a prática política, que pode ser vista como algo negativo. Diante disso, pode-se questionar a qualidade do controle social que as agências tentam implementar. Na ANTT, este controle é realizado por meio das audiências e consultas públicas. Conforme colocou Bresser-Pereira (1998), estes espaços são para publicizar e estabelecer troca de informações sobre o funcionamento destas agências com Estado, sociedade e mercado. Isto é, não caracteriza os espaços de interação com a sociedade como promotor de controle social ou de prática política, dando um sentido mais informativo aos espaços, porém também coleta informações e contribuições da sociedade. Isto leva ao limite o papel de ratificadoras de política das audiências públicas, destacado por Avritzer (2009). Entretanto, conforme apresentado no relatório preliminar e destacado nos quatro estudos de caso apresentados, as audiências públicas podem cumprir papéis que vão muito além de apenas ratificadoras de políticas.

A Audiência Pública nº 120/2011 foi conduzida com transparência e disponibilização constante de informações pertinentes ao assunto. A divulgação foi considerada efetiva e a ANTT se esforçou para traduzir o conteúdo técnico do plano de outorga em cartilhas explicativas, de forma a possibilitar maior compreensão e participação possível. Porém, observou-se que, mesmo com estes recursos para melhorar a inclusão e a participação dos interessados, os aspectos técnicos significaram barreiras tanto para o governo como para a sociedade. Por parte do governo, há uma grande confiança na técnica, com dados e cenários projetados que acabam por filtrar as contribuições sociais. Por seu turno, alguns participantes, como os trabalhadores do setor, demonstraram muita dificuldade em compreender os aspectos do plano de outorga; e quando entendiam e discordavam, nem sempre eram habilidosos em fazer as elaborações necessárias para transmitir seus anseios de forma eficaz para os representantes da ANTT. Os donos de empresas, representados pela Abrati, agem em outra realidade. Eles contrataram consultoria da Fundação Getulio Vargas (FGV) para subsidiá-los na discussão sobre questões técnicas. Nesse sentido, sua participação foi mais efetiva. Entretanto, na visão do governo, os regulados (empresários) ainda carecem de maior capacidade técnica, especialmente no que diz respeito a questões econômicas e jurídicas, e agem estrategicamente.

Todo o processo das audiências públicas foi organizado pela Supas, que também analisou as contribuições recebidas ao longo do período em que a Audiência Pública esteve aberta. De acordo com relatório produzido pela ANTT, a Supas disponibilizou um total de 29 servidores com capacidade técnica para o julgamento das contribuições da Audiência Pública nº 120/2011. Todas as manifestações foram respondidas, e aquelas acatadas em totalidade ou parcialmente foram para o texto do plano de outorga. A agência, em seu relatório, não informou sobre o envolvimento de outras áreas para julgamento das contribuições.

A dificuldade de participação de certos grupos de interessados por falta de capacidade técnica é um problema tanto no caso da ANTT como nos casos do PNRS e das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau e de Belo Monte, conforme pode ser observado nos outros casos estudados. Este é um aspecto de atenção, pois ações devem ser executadas para compensar esta dificuldade, visto que este problema pode comprometer o processo participativo. Este é um aspecto a mais a ser considerado na análise da capacidade do agente responsável pela realização da audiência pública.

## 2) Discurso/visão do papel da audiência pública.

Para os organizadores, a AP é uma obrigação da agência e um direito dos interessados em obter informações sobre suas ações. A AP tem a função de divulgar a matéria em debate, explicá-la, tirar dúvidas e colher sugestões/reclamações. Cuidados foram tomados para que as APs acontecessem com a maior inclusão possível. Entretanto, o caráter técnico da ANTT e a rigidez procedimental nos espaços participativos colocam uma limitação à prática política pelo debate e ao controle social dos interessados e participantes deste espaço. Há um reconhecimento por parte da ANTT que a sociedade, muitas vezes, não faz manifestações pertinentes ao tema em debate. Este problema pode ser lançado tanto na falta de capacidade de compreensão técnica dos participantes como também pode ser um problema da agência, que preconiza a técnica e, por isso, tem abertura limitada para o diálogo com os interessados no setor, característica que acompanha sua atividade de regulação.

Para a ANTT, houve um grande esforço para que este processo fosse transparente e garantisse a participação dos interessados, mas os limites da técnica podem desviar a atenção destes interessados de aspectos que possam ter mais aderência à sociedade e realmente representar seus interesses. O que se avaliou é que este não é um problema específico da ANTT, mas de agências reguladoras, especialmente aquelas voltadas para a área de infraestrutura, por conta de sua atividade de regulação, que pressupõe uma forte autonomia, até mesmo ao órgão público para o qual deve fornecer subsídios – neste caso, o Ministério dos Transportes. Por lei, as agências reguladoras não são vinculadas aos órgãos públicos, como acontece com outras autarquias que não possuem caráter especial como as reguladoras.<sup>46</sup>

A atividade das agências reguladoras requer conhecimento e manejo de uma complexidade de técnicas jurídicas e econômicas de regulação para cumprir seu papel, que muitas vezes isola o burocrata em seu próprio mundo. De acordo com Neshkova e Guo (2011), burocracia e democracia correm em sentidos diferentes: enquanto a democracia enfatiza participação, igualdade e tomada de decisões de baixo para cima, a burocracia valoriza eficiência, hierarquia e tomada de decisões de cima para baixo. Esta não é uma verdade absoluta, grande parte das instituições políticas no Brasil atualmente prima por mecanismos de controle e participação social, contribuindo para o alargamento da prática política e a construção democrática.

O conhecimento que esses burocratas adquirem ao longo dos anos em suas atividades de regulação os distingue e os torna grandes conhecedores da prática regulatória, seja em termos jurídicos, de economia, ou seja da técnica própria do setor regulado, como engenharia de transportes. Isto os permite conhecer mais sobre o setor que a maioria do público. Esta assimetria informacional e de conhecimento alimenta o imperativo da técnica nas agências reguladoras. Observou-se que, nas audiências públicas, muitas das questões

<sup>46.</sup> Destacou-se a vinculação da técnica com o papel das agências reguladoras, especialmente aquelas que se ocupam com serviços de infraestrutura. Porém, como expressado anteriormente, este é um problema que afeta diferentes áreas do governo, como pode ser visto no PNRS e nos casos das usinas hidrelétricas apresentados neste relatório.

dirigidas aos membros da ANTT eram para sanar dúvidas sobre aspectos técnicos cuja compreensão não era fácil para os participantes.

Apesar de se testemunhar o esforço dos servidores da ANTT em disponibilizar o máximo de informação possível e de se colocarem à disposição para o esclarecimento de dúvidas, observou-se que os burocratas ainda se colocam nestes espaços públicos de forma hierárquica e por vezes fechados na confiabilidade de seus conhecimentos específicos. De acordo com o superintendente da Abrati, as respostas dadas pela ANTT às questões postas durante as sessões públicas não dirimiam as dúvidas. Ele considerou que os servidores da agência não davam a atenção devida às manifestações e deixavam os participantes com as mesmas dúvidas que tinham antes. Ainda colocou que os três minutos para as manifestações orais não eram suficientes e que a ANTT tinha total controle das manifestações, sem permitir debates e discussões mais profundas. Tal postura pode distanciar a relação entre governo e sociedade nos espaços públicos e prejudicar a efetividade e legitimidade da audiência pública. Entretanto, uma informação é importante: a ANTT, durante este processo e antes mesmo de iniciar as audiências públicas, realizou uma série de reuniões com trabalhadores e representantes do setor empresarial para discutir sobre o assunto e para fazer esclarecimentos sobre a proposta da agência.

## Outros aspectos ainda não analisados sobre a capacidade dos atores

O material posto em discussão nas sessões públicas realizadas pela Audiência Pública nº 120/2011 é essencialmente técnico. Houve uma manifestação grande de dúvidas sobre aspectos-chave do plano de outorga que não eram compreendidos nem mesmo pelos representantes do setor. Havia aspectos de economia e engenharia, entre outros, que não eram de conhecimento fácil, precisava-se de especialização para os compreender. Os participantes apresentaram, em massa, reclamações de que o plano de outorga não condizia com a realidade do setor e trouxeram questões sobre a sazonalidade do serviço, entre outras.

Na Audiência Pública nº 121/2011, houve grande dificuldade de acompanhamento dos aspectos jurídicos do processo de licitação. De acordo com a ANTT, as sessões públicas desta AP não trouxeram contribuições ao conteúdo discutido. Havia em todas as sessões grande fuga ao tema e retorno aos aspectos técnicos abordados na Audiência Pública nº 120/2011. As contribuições pertinentes ao conteúdo das minutas de edital foram enviadas apenas no fim do prazo da Audiência Pública nº 121/2011, e foram encaminhadas por escrito. De acordo com representante da agência, a impressão que tiveram é que o prazo de sessenta dias estabelecido para discussão das minutas não foi adequado, portanto, as pessoas não conseguiram ter um conhecimento e formular tecnicamente suas contribuições durante as sessões presenciais, deixando para enviá-las no último dia e por escrito.

O problema do prazo e de tempo de realização das audiências públicas parece ser uma constante. Pode-se encontrar reclamações neste sentido nos quatro casos apresentados neste relatório. Por assumirem um perfil pontual, as audiências públicas geram uma compreensão de que sua execução não é efetiva. Deve-se ficar atento para os assuntos que são postos em discussão pelas audiências públicas, pois, por sua característica fugaz, talvez as discussões que demandassem maior reflexão e tempo para compreensão dos aspectos técnicos devessem ocupar outros espaços, como os conselhos de políticas públicas, em vez de serem rapidamente tratadas em audiências públicas.

Desenho e processo de realização das audiências públicas

1) Momento da participação e *timing* do processo.

O momento de realização da consulta à sociedade ocorreu após uma série de comunicados feitos pela ANTT com o objetivo de conscientizar a sociedade e, especialmente, preparar os setores diretamente envolvidos com a regulação da política em questão. A ANTT, por meio da contratação de institutos de pesquisa renomados, fez um estudo da situação do transporte interestadual no Brasil em todas as regiões, a fim de colher subsídios para a elaboração do plano de outorga a ser apresentado à sociedade.

A consulta à sociedade ocorreu no momento em que todas as informações já estavam disponíveis livremente. Como a necessidade de regulação destes serviços já era de conhecimento amplamente partilhado – inclusive alguns pontos do plano de outorga já haviam sido discutidos com o setor empresarial –, considera-se que a realização da audiência pública aconteceu em tempo oportuno para a participação dos interessados, o que tende a contribuir positivamente para a efetividade da audiência.

O plano de outorga foi disponibilizado no mesmo momento de abertura do processo de consulta da Audiência Pública nº 120/2012, em 9 de agosto de 2011. O processo durou até 3 de outubro de 2011. As minutas do edital de licitação e de contrato também foram disponibilizadas assim que a Audiência Pública nº 121/2011 foi anunciada. Este processo iniciou-se em 10 de janeiro de 2012 e finalizou-se em 9 de março do mesmo ano, com um prazo de sessenta dias para recebimento de contribuições. As primeiras sessões públicas aconteceram em datas próximas à publicação dos avisos das APs e também da disponibilização dos documentos. As sessões que deram continuidade ao processo das APs também ocorreram em datas próximas, o que foi considerado um problema, pois os participantes não tiveram tempo de se prepararem tecnicamente para participarem de forma ativa das sessões públicas. Nesse sentido, o prazo entre a disponibilização do documento e a realização das APs não foi considerado suficiente para os participantes analisarem documentos tão técnicos e complexos. Apesar de toda transparência do processo, o tempo de disponibilização do documento principal para discussão e o momento da realização das sessões públicas não foram ideais, o que pode prejudicar a participação. A defesa da ANTT é que as manifestações também poderiam ser enviadas para a agência por meio eletrônico e correio; e, para tanto, os prazos de 65 dias para o recebimento de contribuições para a Audiência Pública nº 120/2011 e de sessenta dias para a Audiência Pública nº 121/2011 foram inicialmente considerados adequados. Ao findar estes dois processos, a própria agência reconheceu que o prazo de sessenta dias para a realização da Audiência Pública nº 121/2011 não foi adequado para análise e compreensão das minutas do edital de licitação e contrato por parte dos interessados.

Isso prejudicou a participação presencial e delegou a responsabilidade de contribuição ao envio de documentos escritos. Nesse sentido, as contribuições e a possibilidade de discussão nas sessões presenciais foram muito prejudicadas.

Essa experiência pode ser analisada em dois vetores: um que considera que as sessões públicas aconteceram em momento muito inicial; outro que aposta no procedimento adequado em relação aos prazos em questão. Na primeira situação, em que as informações estavam disponíveis, porém possuíam uma complexidade que demandava um período maior para avaliação, o curto prazo disponibilizado para análise prejudicou a participação, especialmente no que se refere à impossibilidade dos participantes das sessões públicas de dialogarem e trocarem informações a respeito do plano de outorga e das minutas do edital

de licitação. Na segunda situação, trata-se de manifestação não presencial, portanto, não é o procedimento característico de uma AP, conforme tratado neste trabalho. O envio de documentos à instituição é apenas uma ação complementar que, geralmente, ocorre por meio de consulta pública.

A AP presencial cumpre o papel fundamental de ampliar o debate a respeito do assunto em questão e de suas implicações sobre a agenda política. É momento de interação entre sociedade e governo em que dúvidas são esclarecidas e trocas de experiências são estabelecidas. As minutas de edital, apesar de acessíveis em forma de documento, não estavam acessíveis em termos analíticos, ou seja, aos participantes não foi concedido o tempo adequado para a leitura compreensiva de seu conteúdo, técnico e complexo, para elaborarem suas reflexões e se prepararem para o debate. A concentração do debate em pontos específicos do plano de outorga na AP que era para discutir questões jurídicas, não por acaso, expressou um problema em relação ao prazo para compreender o documento em debate.

Outro problema registrado foi que o relatório da Audiência Pública nº 120/2011, com a versão final do plano de outorga, foi publicado apenas após o processo da Audiência Pública nº 121/2011 ter sido iniciado, com todas as sessões públicas já realizadas. Os participantes desta última AP alegaram que não puderam fazer muitas contribuições às minutas do edital porque não sabiam sobre o que estavam falando, uma vez que não conheciam a versão final do plano de outorga.

## 2) Escopo e amplitude do debate.

Durante as APs, a dinâmica focou em divulgação, fornecimento de informações e esclarecimentos sobre os documentos em análise, quais sejam: plano de outorga e minutas do edital de licitação e contrato. Não foi produzido muito debate ou discussão analítica. Segundo o representante da Abrati, as APs da ANTT não cumprem o papel de promover debates nem de acolher as propostas da sociedade. Como dito, as audiências públicas serviram mais para tirar dúvidas e fazer esclarecimentos sobre os documentos apresentados que para o debate e a discussão. O escopo dos temas propostos em cada AP é adequado, apesar de técnico, porém a dinâmica adotada nestas audiências públicas limitaram a participação de alguns interessados, levando a uma desqualificação do processo participativo por parte de alguns dos presentes nas APs.

#### 3) Mobilização e representatividade dos participantes.

A reestruturação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros é interesse de grande parte da população brasileira, especialmente quando se avista um processo de licitação deste serviço, que corresponde a mais de 90% do sistema de transporte rodoviário do Brasil. Nesse sentido, o escopo do debate é amplo e tentar envolver a população na discussão desta reestruturação foi um objetivo da ANTT. Esta agência reguladora produziu uma série de documentos explicativos sobre todo este processo, distribuiu cartilhas educativas em paradas e terminais de ônibus e procurou contatar todas as instituições cadastradas em seu sistema para convocá-las a participar do processo de consulta à sociedade. Entretanto, a aderência foi maior no setor econômico, com as empresas de transporte terrestre, e no sindical, com trabalhadores nesta área. A participação de associação de usuários, nas sessões públicas, foi pontual, apesar de terem enviado manifestações escritas à ANTT. Vale destacar a participação de associações que representam portadores de necessidades especiais com o debate sobre acessibilidade.

A realização de APs, muitas vezes, serve ao objetivo de colher informações da sociedade, especialmente em situações e áreas nas quais o governo tem pouco conhecimento. Isto é importante em processos de tomada de decisão e recondução de políticas públicas. No caso das agências reguladoras, tal objetivo não se sobressai, pois a maior parte de suas audiências públicas parece cumprir a função de ratificar ações de regulação das agências, cujo conhecimento técnico, em princípio, dá conta das diferentes interfaces que o tema em regulação traz. Esta questão foi abordada por quase todos os participantes entrevistados nas sessões públicas e também por aqueles entrevistados após a publicação do relatório da Audiência Pública nº 120/2011. A representatividade dos participantes é ponto necessário de observação nestes casos, pois o documento final de uma política ou de um procedimento de regulação dependerá também da oportunidade e capacidade de distintos setores da sociedade apresentarem suas perspectivas e pontos de vista em relação às políticas a estes destinadas. Estima-se que uma maior representatividade da sociedade tende a aumentar a legitimidade e a cooperação na implementação da política, bem como reduzir a resistência por parte da sociedade. Nesse sentido, a maior diversidade de grupos presentes nas audiências públicas pode contribuir para a maior representatividade, o equilíbrio de propostas e o aumento da capacidade de efetividade da AP.

O caso em análise traz um aspecto importante a ser considerado: a maioria do setor de transporte, o que inclui empresas de transporte interestadual, diferentes sindicatos de trabalhadores na área, entre outras associações, não aprova o processo de licitação engendrado pela ANTT. Seus argumentos seguem a lógica de que tal processo terá grande impacto negativo para as empresas e os trabalhadores do setor. Para a agência, a licitação em si não é ponto em debate, pois a concessão de serviços públicos para agentes privados deve ser regulada e obedecer critérios jurídicos claros. Os contratos que existem hoje para a prestação destes serviços são muito precários.

A ANTT, como exposto, fez um grande trabalho de mobilização para garantir a participação de diferentes representações da sociedade, uma vez que a licitação proposta envolverá mais de 90% do sistema de transporte brasileiro. Para tanto, de acordo com informações desta agência, foram convocadas mais de 2 mil organizações de diferentes naturezas. Três tipos de cartilhas informativas sobre o processo de licitação foram distribuídas em terminais e paradas de ônibus para os usuários. Foram feitas divulgações em jornais de grande circulação nos estados em que as sessões públicas foram realizadas e também em jornais nacionais, bem como entradas em rádios, informando sobre as sessões públicas.

Ao se referir à representatividade, este caso é especial devido ao seu aspecto técnico, que, por si só, elimina boa parte da população, e também pela desaprovação, por alguns grupos, da regulamentação proposta. Há ainda o efeito dos problemas de condução das APs, já narrados, que afetaram a possibilidade de participação efetiva dos interessados, interferindo negativamente em sua representatividade. Neste aspecto, a efetividade das APs é afetada negativamente por não conseguir promover a participação de todos da forma que se espera. Entretanto, não se considerou que o problema de representatividade seja exclusivamente de responsabilidade da ANTT, pois esta fez esforços necessários para garanti-la de forma vasta. Os próprios representantes do setor de transporte não são favoráveis à licitação proposta, à forma de condução da ANTT, nem mesmo concordam com os documentos apresentados — plano de outorga e minutas de edital de licitação e de contrato. Vale lembrar que a licitação para permissão deste serviço público prestado à sociedade é determinação da CF/88 e de outras normas jurídicas que vieram posteriormente. Portanto, a ocorrência ou não da licitação não está em discussão, contrariando

<sup>47.</sup> Ver Ipea (2012).

os representantes do setor, mas sim seus aspectos técnicos e jurídicos, com os quais estes representantes também discordam e questionam.

4) Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados e organização do evento.

As sessões públicas da Audiência Pública nº 120/2011 aconteceram com uma excelente infraestrutura, tanto no que se refere aos espaços destinados para os encontros como aos recursos, inclusive humanos, disponibilizados. Nas datas dos avisos da realização das APs, uma série de informações relativas ao procedimento para participação nas sessões públicas e para o envio das contribuições já estavam disponíveis. Isto facilitou a programação dos participantes. Como exposto antes, a ANTT enviava a equipe de cerimonial com antecedência para organização do espaço; com isso, no momento da audiência, tudo estava preparado. A agência colocou cartazes nas proximidades do local do evento para sinalizar sua ocorrência, para localizar os participantes e chamar a atenção dos possíveis interessados. As apresentações por parte dos servidores foram feitas de maneira bem elaborada em *powerpoint*, com conteúdo pertinente e direcionado para a proposta da agência, o que permitia o acompanhamento dos participantes. O conteúdo das apresentações era publicado no *site* da ANTT. A disponibilização de servidores de diferentes setores da agência foi fundamental para tirar dúvidas pontuais. Os recursos disponibilizados foram excelentes, o que contribuiu para o alcance dos objetivos da audiência pública.

Os recursos utilizados, tanto em infraestrutura como humanos, foram bem adequados ao tipo de audiências públicas realizadas.

5) Processo preparatório para as audiências públicas.

Conforme exposto, A ANTT vinha se preparando para o processo de realização das audiências públicas há alguns anos. Em 2008, esta agência criou o Projeto de Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros. Em maio de 2009, realizou a Consulta Pública nº 001/2008 para colher contribuições sobre o projeto de reestruturação. A agência percebeu que havia necessidade de se levantarem informações mais precisas sobre a forma de prestação dos serviços deste tipo de transporte. Para tanto, a ANTT contratou institutos de pesquisa para realizarem estudos entre 2008 e 2010. Com as informações destas pesquisas, adicionadas a conversas com diferentes representantes do setor de transporte terrestre e à experiência de ações da agência nesta área, a ANTT elaborou o plano de outorga e os projetos básicos dos serviços a serem licitados.

A ANTT também publicou e distribuiu cartilhas informativas sobre as mudanças que iriam ocorrer no setor de transporte terrestre interestadual, a fim de que a população compreendesse como seria atingida. A ANTT enviou convites a mais de 2 mil instituições cadastradas em seu sistema para participarem dos dois processos de audiência pública.

6) Condução da audiência pública, metodologia e efetividade das regras procedimentais.

O aviso da realização da audiência pública trazia todos os procedimentos e a metodologia das sessões públicas presenciais. Um documento explicativo sobre as regras de participação também foi disponibilizado para os participantes. As sessões eram abertas a todos os interessados, observando a lotação máxima, que ficava em torno de duzentas a trezentas pessoas. As inscrições dos interessados em se manifestar verbalmente durante a audiência pública poderiam ser feitas até às quatorze horas do dia anterior à realização da sessão pública, pela internet, ou mesmo no dia da audiência, no horário previsto para registro de presença e identificação, desde que o tempo total previsto para as manifestações orais ainda não estivesse totalmente preenchido pelas inscrições prévias.

As sessões públicas obedeciam ao seguinte cronograma:

- registro de presença e identificação e inscrição para manifestação oral (trinta minutos);
- abertura, formação da mesa diretora e apresentação do tema (trinta minutos);
- registro de contribuições previamente recebidas (trinta minutos);
- intervalo e recebimento de contribuições por escrito (quinze minutos);
- registro das contribuições recebidas no intervalo e pronunciamento dos inscritos, por ordem de inscrição (uma hora e quinze minutos); e
- encerramento.

Cada inscrito, seguindo a ordem de inscrição, dispunha de três minutos para se manifestar, com a possibilidade de complementar ou reformular sua manifestação no tempo adicional de um minuto. Esta limitação de tempo foi criticada pelos participantes da audiência, especialmente pelo representante da Abrati, que explicou que, para poder abordar elementos dos documentos apresentados, precisaria de mais tempo. Segundo ele, os três minutos não permitem o debate nem mesmo o trato real do que precisava ser discutido com a ANTT. Ainda, a presidenta da audiência, que nos dois casos foi a superintendente da Supas, podia fixar um tempo diferente para as manifestações orais e cassar a palavra quando o expositor extrapolasse o tempo concedido ou quando a manifestação diferisse do tempo em pauta. Ela tinha grande poder de condução das APs. A superintendente da Supas procurou fazer uma condução imparcial e neutra das sessões públicas, de forma a possibilitar a participação de todos, porém, algumas vezes, era impaciente com questões que fugiam ao assunto da audiência pública, como foi o caso das discussões de âmbito técnico na AP de licitação, que trata de aspectos jurídicos.

As solicitações de esclarecimentos sobre a matéria, formuladas previamente ou durante as audiências, a critério da presidenta, deveriam ser elucidadas, desde que o autor, ou o seu representante, tivesse registrado sua participação no registro de presença e identificação até o encerramento do credenciamento e estivesse presente por ocasião da resposta. Entretanto, os esclarecimentos dados pela ANTT não foram considerados adequados por grande parte dos participantes entrevistados.

A audiência foi constituída por uma mesa diretora e um plenário. A mesa diretora estava composta por: presidenta e secretária da audiência, representantes da Supas, da Procuradoria-Geral e da Ouvidoria da ANTT. À presidenta da audiência competia dirimir as questões de ordem e decidir conclusivamente sobre os procedimentos adotados nas sessões públicas. Para assegurar o bom andamento dos trabalhos, segundo norma da ANTT, a presidenta podia conceder e cassar a palavra, além de determinar a retirada de pessoas que perturbassem a sessão. Porém, as ações mais extremas não foram necessárias. A condução da audiência pública aconteceu de forma tranquila.

Observou-se que a ANTT, apesar de ter regras claras em relação aos procedimentos e à metodologia das sessões/audiências públicas, o que conta como ponto favorável para sua efetividade e legitimidade, assumiu uma postura hierárquica em relação aos participantes e optou por uma metodologia que não favorecia o amplo debate. Os condutores das APs possuíam um conhecimento técnico grande sobre os temas em consulta, apresentando grande domínio sobre estes, porém a dinâmica adotada demonstrava um controle por vezes excessivo da forma de participação. Esta atitude de controle pode ser considerada adequada quando se trata de uma instituição cuja atividade é de regulação, entretanto, ao que se refere

à promoção da participação e do controle social, a metodologia adotada é limitada e não cumpre a função de promover o debate e aprofundar-se nos elementos necessários para a efetividade da audiência. Nesse aspecto, a AP pode assumir uma característica de pergunta/resposta que não politiza nem promove a prática discursiva entre seus participantes.

## 7) Sistematização das propostas e devolutiva.

Como, no momento de realização desta pesquisa, a ANTT já havia feito a devolutiva apenas da Audiência Pública nº 120/2011, esta dimensão aborda somente esta AP, ou seja, não se aborda a Audiência Pública nº 121/2011 nesta seção. Após o encerramento da audiência pública, que aconteceu em 13 de outubro de 2011, a ANTT teria um prazo de seis meses para a publicação de relatório da AP. A aprovação do relatório pela agência foi publicada no DOU do dia 17 de abril de 2012, no formato da Resolução nº 3.798, de 13 de abril de 2012. Na página da ANTT, o relatório foi disponibilizado na íntegra, inclusive com a análise e a justificativa para o acatamento ou não de cada contribuição para o plano de outorga. Foi contabilizado, de acordo com dados da ANTT, um total de 240 manifestações que abordaram, mais de uma vez, diferentes aspectos, resultando em 632 contribuições distintas, que foram analisadas e respondidas. Destas, 69 (10,92%) solicitavam esclarecimentos; 71 (11,23%) foram acatadas; 110 (17,23%) foram parcialmente acatadas; 357 (56,49%) não foram acatadas; e 25 (3,96%) foram classificadas como prejudicadas, pois não tratavam do assunto da audiência. Foi contabilizado um total de 95 contribuições recebidas durante as sessões públicas, das quais 24 foram escritas e 71 orais.

O maior problema em relação à devolutiva do governo diz respeito ao prazo para disponibilização da nova versão do plano de outorga. Os participantes só tomaram conhecimento do que foi acatado depois da publicação do relatório, em 17 de abril. Entretanto, antes disso, durante janeiro e março de 2012, a ANTT abriu processo de Audiência Pública nº 121/2011, para discutir os termos do edital de licitação dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros. Ou seja, a agência deu continuidade ao processo antes de dar retorno aos interessados e à população em geral sobre o plano de outorga. Para os servidores da ANTT, isto não é um problema, pois a versão final do plano é de responsabilidade total da agência, e não precisa ser ratificado pela sociedade porque as alterações feitas já trazem a contribuição e a visão da sociedade. Todavia, para os participantes, a continuidade da participação na Audiência Pública nº 121/2011 foi prejudicada, uma vez que estes não conheciam o documento técnico aprovado pela agência. Esta perspectiva reforça o aspecto da preponderância da técnica em detrimento da prática política. O julgamento sobre o que seria acatado foi único e exclusivo dos técnicos da ANTT e a versão final do plano de outorga foi diretamente encaminhada para aprovação do Ministério dos Transportes, sem precisar da ratificação da sociedade.

A ANTT é uma autarquia cuja independência e autonomia são marcantes e próprias de sua natureza técnica. Fica evidente que os espaços de participação, como considerou Bresser-Pereira (1998), possuem mais a função de publicizar informações para o Estado e a sociedade e menos de promover o controle social. Este aspecto pode ser problemático se se considerar que as audiências públicas devem cumprir um papel de promotora de debate e inclusão social.

## Transparência

A transparência dos procedimentos e das informações é fundamental para garantir uma participação efetiva e qualificada. O Brasil, neste aspecto, tem se esforçado para cumprir este princípio por meio de um conjunto de normas jurídicas que se reforçam no intento de aprimorar a disponibilização de informações acerca da prestação dos serviços públicos – entre as normas jurídicas, pode-se destacar a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101, de 4 de maio de 2000.

Entretanto, transparência não se deve ater apenas à publicidade da informação; esta deve ser relevante, confiável, oportuna e compreensível. Diets e Stern (2008) trazem alguns elementos de transparência essenciais para a participação efetiva, quais sejam:

- acesso a todos os documentos relevantes;
- clareza em relação aos procedimentos;
- clareza sobre como as contribuições serão sistematizadas e trabalhadas no processo decisório;
- transparência em relação às informações, às suposições e aos valores que fundamentam as decisões técnicas e políticas; e
- clareza sobre incertezas, tais como lacunas informacionais e limitações do conhecimento científico disponível até o momento.

A transparência é um dos elementos que contribuem para maior efetividade do processo participativo. Neste aspecto, o procedimento da ANTT foi exemplar. Desde a publicação dos avisos de realização dos processos das Audiências Públicas nº 120/2011 e 121/2011, já foram disponibilizadas informações fundamentais sobre os prazos e procedimentos necessários para encaminhamento de contribuições via correio, por meio digital, presencialmente na agência e nas sessões públicas por esta realizadas. O documento em discussão foi disponibilizado no *site*; uma ampla divulgação sobre as sessões públicas das APs foi feita tanto em jornais de grande circulação como em rádios nacionais e locais. Houve a disponibilização de servidores para tirarem dúvidas sobre os aspectos do plano de outorga e as minutas do edital de licitação e contrato.

A ANTT criou o *site* ProPass Brasil,<sup>48</sup> em 2008, para propor uma reestruturação dos serviços interestadual e internacional de transporte de passageiros. Neste *site*, a agência disponibilizou todas as informações sobre o processo de licitação de serviços de transporte, as cartilhas que publicou para informar a população sobre este processo, as informações sobre as sessões públicas e os dois processos de audiências públicas, Audiências Públicas nºs 120/2011 e 121/2011, com notícias sobre o assunto, e criou uma seção de resposta às perguntas mais frequentes. Consta ainda no *site*; o conteúdo da pesquisa realizada pela Fipe, que orientou a elaboração do plano de outorga pela ANTT. Há também informações sobre seminários realizados com diferentes setores da área de transporte.

Em cada sessão pública, a ANTT apresentou verbalmente as contribuições que haviam sido recebidas até aquele momento, seu caráter e o formato em que foram enviadas. Todas as sessões tiveram suas atas e o conteúdo das apresentações feitas publicados no *site* da agência.

<sup>48.</sup> Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Internacional de Passageiros. Disponível em: <a href="http://propass.antt.gov.br">http://propass.antt.gov.br</a>.

Em até seis meses após o encerramento do processo de audiência pública, a ANTT deve publicar um relatório informativo sobre todo o processo e também os procedimentos adotados para análise das contribuições. No relatório da Audiência Pública nº 120/2011, a agência forneceu informações sobre todas as sessões públicas, quantas foram realizadas, os locais em que aconteceram, quantas pessoas estavam presentes em cada uma, quantas contribuições orais e escritas foram recebidas e o teor de cada uma. Também informaram sobre as contribuições recebidas por correio, internet e entregues pessoalmente na agência. Como exposto anteriormente, foram recebidas 240 contribuições, que abordaram diferentes aspectos, contabilizando 632 contribuições, que foram, cada uma, comentadas pela agência, que também informou se foram acatadas ou não.

A ANTT cumpriu, com sucesso, os critérios necessários para um procedimento transparente e informativo. A possibilidade de acesso à informação e a estudos e publicações sobre o assunto em debate foi ampla e não se referiu apenas à disponibilização da informação mas também a incentivos para que todos conhecessem o projeto em debate, como comprova a publicação de três cartilhas que simplificam e instruem sobre o assunto. Houve clareza no esboço dos procedimentos, no processamento das contribuições e nos critérios que guiaram as escolhas sobre acatarem ou não as contribuições.

Todavia, no que se refere às incertezas do processo de reestruturação do sistema, as informações não foram disponibilizadas. A segurança técnica a respeito da pesquisa realizada, das informações coletadas e das propostas trazidas pelo plano de outorga foi o alicerce da ANTT. A agência não expôs as incertezas que poderiam estar atreladas às escolhas feitas para construção e finalização do plano de outorga. Este foi o ponto crítico sobre a transparência exercida pela ANTT.

No geral, no que se refere à dimensão transparência, o modelo desenvolvido pela ANTT é interessante e acessível, contribuindo para a legitimidade e eficácia da audiência pública. Mas é importante atentar para o fato de que, apesar da transparência e disponibilização de todos os documentos que montam as peças técnicas e jurídicas apresentadas, os dois processos de AP pouco promoveram a inclusão social e aumentaram a capacidade de participação dos interessados. Neste aspecto, o papel da transparência foi menos efetivo.

## 7.4.2 Dimensões de resultado

Neste estudo de caso, a dimensão de resultado só pode ser aplicada à Audiência Pública nº 120/2011, que concluiu todo o seu processo, com a publicação do relatório sobre as contribuições, antes do término desta pesquisa. O relatório foi considerado bastante completo e detalhado ao comentar cada contribuição recebida. A ANTT disponibilizou 29 técnicos da Supas para analisarem as contribuições, responderem as dúvidas encaminhadas à agência e avaliarem quais e como poderiam ser acatadas. De acordo com o seu texto, foram recebidas 95 contribuições durante as sessões públicas, das quais 71 foram manifestações orais e 24 foram escritas. Todas as que foram recebidas escritas, receberam protocolo da Ouvidoria da ANTT. As sessões públicas tiveram um total de 552 participantes.

Para todo o processo da Audiência Pública nº 120/2011, foram contabilizadas 240 manifestações, recebidas por meio eletrônico, correio ou protocoladas na ANTT. Segundo a agência, as manifestações tratavam de mais de um aspecto, o que resultou, em efetivo, um total de 632 contribuições distintas. Conforme os dados do relatório, das contribuições analisadas e respondidas, 69 (10,92%) solicitavam esclarecimentos; 71 (11,23%) foram acatadas; 110 (17,23%) foram parcialmente acatadas; 357 (56,49%) não foram acatadas; e 25 (3,96%) foram classificadas como prejudicadas por abordarem assuntos distintos ao da audiência.

Para os técnicos da ANTT conduzirem a análise, a apresentação de comentários, os esclarecimentos e o posicionamento quanto à aceitação ou não das contribuições, estas foram organizadas em quatro grupos: contribuições prévias recebidas por meio eletrônico; contribuições prévias protocoladas na ANTT; contribuições escritas recebidas durante as sessões públicas; e manifestações orais feitas durante as sessões. Iniciou-se a análise do conteúdo das manifestações orais dos participantes das sessões públicas e das justificativas apresentadas pela ANTT. Todavia, avaliou-se que os aspectos técnicos eram excessivos e tal análise não traria elementos importantes para esta pesquisa, além de desviá-la de seu objetivo. Nesse sentido, preferiu-se concentrar apenas no quantitativo das propostas acatadas e não acatadas no plano de outorga.

Como posto, uma contribuição se desdobrava em outras, por tratarem de diferentes aspectos. Portanto, das 71 manifestações orais feitas nas sessões públicas, observou-se 116 contribuições diferentes. Dessas, a maioria, 39, não foi acatada, 33 foram parcialmente acatadas, 21 foram totalmente acatadas e 23 manifestações solicitavam esclarecimentos. Ao somar as acatadas e as parcialmente acatadas, notou-se que 54, ou 46,5%, contribuições foram consideradas no plano de outorga. É menos da metade do total das contribuições. Preferiu-se não julgar o impacto ou efeito deste número, visto que também precisa-se ter uma avaliação técnica do conteúdo das propostas. Dessa forma, apresentou-se este resultado apenas como informação em vez de análise.

Apesar de muitas das manifestações orais terem sido atendidas, os representantes do setor consideram que, no geral, a ANTT acatou poucas contribuições, e os elementos técnicos mais críticos não foram considerados. Pelos relatos de representantes do setor empresarial, dos usuários e dos trabalhadores entrevistados, o resultado apresentado pela ANTT não foi satisfatório, pois, segundo alguns, a agência continuou fechada em sua capacidade técnica de julgamento.

A Abrati encomendou à FGV um estudo sobre transporte terrestre no Brasil para contrapor aos argumentos da ANTT e ao plano de outorga apresentado, qualificando seu debate técnico para que fossem mais considerados pela agência. Segundo o superintendente da Abrati, o formato como a ANTT estava conduzindo este processo era equivocado, pois, de uma só vez, iria mexer estruturalmente em aspectos técnicos, econômicos e jurídicos de um setor que se estruturou sozinho. Portanto, a Abrati estava tentando, via Judiciário, barrar o processo. Para os técnicos da agência, o setor regulado não teria ganhos com a ação judiciária, pois afirmavam possuir um respaldo jurídico forte, de trabalharem em conjunto com a AGU e de terem uma estrutura técnica capacitada para refutar pontos que viriam a favorecer o setor regulado, ou seja, as empresas. A Abrati tinha feito apresentações do estudo realizado pela FGV, bem como outros elaborados pela própria associação, a técnicos do TCU e do MP para os convencerem dos equívocos que encontravam na proposta da ANTT.

Outro ponto importante a ser avaliado é que a AP não produziu muito debate, então, os conflitos entre os participantes não foram visivelmente perceptíveis. Entretanto, pode-se falar de uma relação tensa entre sociedade e governo, que foi amenizada pelo formato e pela metodologia adotada para a AP, em que os servidores da ANTT, especialmente sua presidenta, possuíam total controle da dinâmica do evento. A mediação entre os participantes foi feita por meio do controle da ANTT.

## 7.5 Considerações finais e sugestões

O estudo de caso das audiências públicas realizadas pela ANTT foi bastante útil para que se pudesse perceber que, apesar de uma transparência exemplar, da divulgação e obediência rígida a procedimentos metodológicos claros, bem como da boa capacidade técnica dos servidores desta agência na condução deste trabalho, estas APs tiveram algumas deficiências. Consequentemente, seu êxito foi limitado a promover debates e ouvir a população.

É possível relacionar este fato com a perspectiva técnica da ANTT, que, no resguardo de sua atividade de regulação, age com maior distanciamento da sociedade, especialmente para garantir a não captura do governo por nenhum setor. Entretanto, em outras agências, como a ANAC, há a institucionalização de conselhos, instância em que a ANAC muitas vezes se apoia para construir seus regramentos e em que os diferentes setores da sociedade alcançam maior sucesso na consideração de suas contribuições de forma menos discricionária que nas audiências públicas da ANTT. Esta impressão foi passada pelo superintendente da Abrati, José Santolin, e foi algo que se notou ao estudar este caso.

Observou-se que as APs realizadas pela ANTT seguiram os critérios definidos para a efetividade deste mecanismo de participação. A agência teve como guia a transparência em seus atos; trabalhou com foco na divulgação das APs e também em tornar o assunto público; criou resolução e manual que orientaram a realização das audiências públicas de forma a serem efetivas. Mas, de acordo com o relato de diferentes representantes do setor, a ANTT não soube ouvi-los adequadamente e se fechou muito em sua capacidade técnica; agiu de forma discricionária em relação às contribuições acatadas no plano de outorga e não concedeu tempo adequado aos participantes para se manifestarem.

A rigidez dos procedimentos e os aspectos técnicos próprios do tema distanciaram os participantes da AP dos servidores da ANTT, que conduziram o processo, e reduziu a possibilidade de debates amplos e discussões públicas entre os participantes. As APs assumiram, principalmente, um papel de informar, tirar dúvidas e colher contribuições. Nesse sentido, pode-se considerar que as APs assumiram, em parte, uma característica de pergunta/resposta que não politizou nem promoveu a prática discursiva entre os envolvidos.

Diante desse cenário, destacam-se algumas sugestões que podem contribuir para aumentar o potencial de efetividade de audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal. Conforme foi apresentado neste caso, quando o assunto a ser discutido em audiência pública for complexo ou excessivamente técnico, uma atenção maior deve ser dispensada para incluir, o máximo possível, os interessados. Isto pode acontecer por meio de oficinas preparatórias, prévias às audiências públicas, à institucionalização de conselho consultivo, que pode acompanhar os debates sobre o assunto de forma mais constante, ou por outros meios que forem mais apropriados aos organizadores da AP.

A observação à divulgação da audiência pública, bem como ao período em que esta será realizada, é fundamental para conseguir mobilizar um número maior de pessoas. É importante também que o convite e a divulgação da AP alcancem diferentes setores, a fim de promover maior representatividade.

A definição do tempo de realização da AP foi um problema apontado nos quatro estudos de caso apresentados neste relatório. Praticamente todas as críticas foram no sentido de que o tempo destinado para participação da sociedade nas audiências públicas não era adequado, pois não era possível expor os problemas, garantir a participação de todos os setores de forma equilibrada ou aprofundar as discussões necessárias.

Outra sugestão relevante é o cuidado com a capacitação técnica e de mediação dos condutores das audiências públicas. É desejável que estes saibam responder a questões técnicas referentes ao tema abordado e também tenham conhecimentos sobre mediação de grupos e gestão de conflitos. Estes são elementos que podem fazer grande diferença para o potencial de efetividade de uma audiência pública.

## 8 ESTUDO DE CASO: SANTO ANTÔNIO E JIRAU

## 8.1 Introdução

Este estudo de caso analisou as audiências públicas realizadas, em 2006, no âmbito do licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no estado de Rondônia, iniciado em 2003.<sup>49</sup>

Na escolha dos casos, como explicitado, além da maior diversidade de casos possível, optou-se também por estudar dois casos que se assemelhavam, para possibilitar uma comparação a partir das duas abordagens distintas. Nesse contexto, foram escolhidos dois casos de licenciamento ambiental, pois o licenciamento ambiental é o objeto mais frequente de audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal, de acordo com o mapeamento realizado com base no banco de dados do SIGPlan. Foram então escolhidas as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará, devido à grande repercussão nacional e internacional destes empreendimentos, por seus grandes impactos socioambientais e amplos interesses econômicos envolvidos.

O licenciamento ambiental é composto por três fases: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO). O escopo deste estudo inclui somente a primeira fase, pois esta é a única que tem como obrigatória a realização de audiências públicas.

Este estudo de caso utilizou informações coletadas em 2009, por ocasião de uma pesquisa de mestrado sobre o processo de licenciamento em questão, realizada para a Universidade de Utrecht em parceria com o Centro de Estudos e Documentação Latino-americanos, ambos dos Países Baixos (Rezende, 2009). Para este estudo, foi feita nova pesquisa bibliográfica e trabalho de campo em Porto Velho-RO e Brasília-DF, com entrevistas e nova análise dos autos do processo de licenciamento, disponíveis na sede do Instituto Brasíleiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em Brasília.

Ao todo, as informações utilizadas para este estudo provêm de entrevistas com 51 pessoas do governo, da sociedade civil e do setor privado. Além da análise dos autos do processo, foram analisados também diversos outros documentos – relatórios do MP, da Fundação Nacional do Índio (Funai) etc. Devido ao escopo limitado desta pesquisa, não foi possível entrevistar uma amostra representativa das partes interessadas. Assim, buscouse compensar esta limitação com a utilização de triangulação com outras fontes de informação, principalmente documentais.

<sup>49.</sup> Processo Administrativo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) nº 02001.003771/2003-25. 50. Para a referida pesquisa de mestrado, em 2009, além de pesquisa bibliográfica, foi realizado um mapeamento dos principais atores interessados; foi feita também uma análise dos autos do processo e dos vídeos das audiências públicas, além de documentos não constantes nos autos, como pareceres técnicos do Ministério Público (MP); e publicações de organizações não governamentais (ONGs) e de outros pesquisadores. Além disso, foram feitas entrevistas semiestruturadas com 42 pessoas.

## 8.2 Descrição do caso

As barragens de Santo Antônio e Jirau formavam, juntas, um dos maiores projetos de geração de energia elétrica na Amazônia até então e teriam uma potência instalada de 6.450 MW (3.150 MW em Santo Antônio e 3.300 MW em Jirau).<sup>51</sup>

Ambas as usinas estavam sendo construídas, no momento da realização desta pesquisa, no rio Madeira, no município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia. O rio Madeira é o segundo maior rio da Bacia Amazônica e o principal tributário do rio Amazonas. Ele tem 1.700 km de extensão e chega a 1,5 km de largura. Sua vazão chega a 23.000m³/s, correspondente a 15% de toda a água transportada pelo rio Amazonas para o oceano Atlântico. A bacia do rio Madeira inclui também territórios da Bolívia e do Peru, e é uma das áreas mais ricas em biodiversidade do mundo (Ortiz, 2007).

As duas barragens, inicialmente, faziam parte de um projeto maior, incluído na Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), quando de seu surgimento, em 2000. <sup>52</sup> O projeto no âmbito da IIRSA incluía também uma barragem binacional, na fronteira com a Bolívia, e outra no país vizinho, além de duas eclusas. Este projeto de quatro barragens e duas eclusas tinha o objetivo de conectar a região a uma hidrovia que alcançaria uma extensão de 4.200 km. Hoje em dia, o rio Madeira não é navegável à montante de Porto Velho, devido à existência de várias corredeiras que iriam desaparecer com a construção das barragens. Este projeto, que impulsionaria o desenvolvimento econômico da região devido ao barateamento do escoamento da produção local, tornou-se polêmico pelos impactos ambientais que a esperada expansão das atividades econômicas de maneira desordenada causaria (BankTrack, 2009; Switkes, 2008). A barragem binacional e a outra em território boliviano ainda não têm previsão para serem realizadas.

Além disso, a construção das usinas de Santo Antônio e Jirau foi considerada uma prioridade estratégica para o governo federal, por isso foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um de seus principais projetos, quando este foi lançado em janeiro de 2007.<sup>53</sup>

Com ou sem a hidrovia, para conectar as usinas de Santo Antônio e Jirau ao Sistema Integrado Nacional (SIN),<sup>54</sup> é necessária a construção de uma linha de transmissão de 2.500 km. O processo de licenciamento do qual as audiências públicas analisadas fazem parte, no entanto, se refere somente às duas usinas hidrelétricas. A linha de transmissão foi licenciada separadamente e, portanto, não foi incluída neste estudo.

O primeiro projeto de uma hidrelétrica no rio Madeira foi idealizado na década de 1970, quando grandes investimentos foram feitos para o desenvolvimento daquela região e para sua integração com o resto do país. O projeto previa uma única barragem na cachoeira de Teotônio, próxima a Porto Velho, mas nunca foi realizado.

<sup>51.</sup> A maior usina hidrelétrica do Brasil é, atualmente, a Usina de Itaipu, com uma potência instalada de 14.000 MW. Além do complexo do rio Madeira, outros dois grandes projetos na Amazônia são a Usina de Tucuruí – inaugurada em 1984, com uma potência instalada de 4.000 MW e expandida em 2007 para 8.370 MW – e a de Belo Monte – em construção, e que terá uma potência instalada de 11.181 MW, de acordo com as informações de Itaipu Binacional, disponíveis em: <a href="http://www.itaipu.gov.br/energia/geracao">http://www.itaipu.gov.br/energia/geracao</a>; Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte): <a href="http://www.eln.gov.br">http://www.eln.gov.br</a>; e Ibama: <a href="http://www.ibama.gov.br">www.ibama.gov.br</a>.

<sup>52.</sup> Com a fundação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) foi incorporada a esta e se tornou o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

<sup>53.</sup> Nesse momento as APs aqui estudadas já haviam ocorrido, mas a licença prévia ainda não havia sido emitida. A inclusão do projeto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) demonstra sua importância estratégica para o governo federal.

<sup>54.</sup> O Sistema Integrado Nacional (SIN) é um sistema de produção e transmissão de energia elétrica que engloba 96,6% da energia elétrica no Brasil, em todas as regiões do país. Informações disponíveis em: <a href="http://www.ons.org.br/conheca\_sistema/o\_que\_e\_sin.aspx">http://www.ons.org.br/conheca\_sistema/o\_que\_e\_sin.aspx</a>>.

Em 2001, a Aneel autorizou a construtora Norberto Odebrecht e a empresa de energia elétrica estatal Furnas Centrais Elétricas a realizarem um novo inventário do rio. Após considerarem três possibilidades de localização para a barragem, foi concluído que, para evitar a inundação de território boliviano, era necessário substituir o projeto de uma barragem única na cachoeira de Teotônio por duas barragens nas cachoeiras de Santo Antônio e de Jirau (Switkes, 2008). O estudo do inventário – do trecho entre a cidade de Porto Velho e a vila de Abunã, próxima à fronteira com a Bolívia – foi aprovado pela Aneel em dezembro de 2002 (Aneel, 2002).

Em agosto de 2003, o consórcio formado pelas empresas Furnas e Odebrecht solicitou ao Ibama a abertura do processo de licenciamento ambiental para as duas barragens. A responsabilidade pelo licenciamento é do Ibama, no nível federal, devido à expectativa de que o empreendimento proposto cause impactos ambientais em mais de um estado nacional – o rio Madeira percorre os estados de Rondônia e Amazonas. Além disso, previa-se que o empreendimento causaria impactos socioambientais de grande magnitude (Switkes, 2008; Resolução Conama nº 237/1997).

O Ibama abriu, em 21 de agosto de 2003, o Processo Administrativo nº 02001.003771/2003-25 para o licenciamento. O órgão decidiu que a análise da viabilidade socioambiental das duas barragens – primeira fase do processo de licenciamento, correspondente à licença prévia – deveria ser feita conjuntamente, por meio de um único estudo de impacto ambiental (EIA), devido à proximidade dos dois projetos e para possibilitar a avaliação dos impactos cumulativos. Embora a legislação brasileira não preveja participação social durante a elaboração do termo de referência (TR) para o estudo de impacto ambiental, o Ibama realizou uma reunião pública em Porto Velho, no dia 14 de maio de 2004, para apresentar e discutir a minuta do TR. Esta reunião contou com a presença de 94 participantes, entre pessoas do governo, do setor privado e da sociedade civil (Ibama, 2003; Switkes, 2008).

A versão final do TR foi enviada ao consórcio no dia 23 de setembro de 2004. O EIA foi coordenado pela empresa de consultoria Leme Engenharia, a mesma que alguns anos mais tarde coordenou o EIA para a construção da usina de Belo Monte, e contou também com a participação de diversos profissionais da região, como pesquisadores da Universidade Federal de Rondônia (Unir).

No início dos estudos, a empresa Furnas contratou uma Organização não Governamental (ONG) local chamada Centro de Pesquisa de Populações Tradicionais Cuniã (CPPT-Cuniã), para fazer a comunicação social das empresas nas comunidades ribeirinhas que seriam afetadas pelo empreendimento. A CCPT-Cuniã era uma ONG, com sede em Porto Velho, que tinha muita experiência em trabalhos com comunidades ribeirinhas da região. Ela assumiu a responsabilidade de informar os moradores das comunidades sobre o projeto que estava sendo proposto e sobre o processo de licenciamento ambiental que estava em curso, incluindo o que era o EIA e como este seria realizado. Em um segundo momento (em 2006), o projeto de comunicação foi expandido para um processo mais amplo de participação social, que visava também colher as opiniões e demandas das comunidades. Este processo contou com o apoio da CPPT-Cuniã e foi coordenado por uma empresa de consultoria de São Paulo, MPS Associados Ltda. A parte principal deste processo participativo ocorreu entre abril e julho de 2006, antes das APs e como preparação para estas. O processo se focou nas comunidades ribeirinhas que seriam mais afetadas pela construção das barragens e incluiu 32 reuniões em oito localidades diferentes – uma série de

quatro reuniões por localidade. Dessa forma, foram envolvidas trinta comunidades à montante da cachoeira de Santo Antônio e 28 à jusante. Todas as reuniões contaram com a presença de representantes do Ibama e da prefeitura de Porto Velho. Houve também reuniões em Porto Velho, mas estas contaram com pouca participação da sociedade em comparação com aquelas realizadas nas comunidades ribeirinhas. Este processo participativo teve continuidade, em uma nova fase após as audiências públicas, prosseguindo até agosto de 2007, e resultou em um relatório extenso, o qual foi entregue aos empreendedores, ao Ibama, à prefeitura de Porto Velho, entre outros.

No dia 18 de agosto de 2005, Furnas realizou a primeira de duas reuniões em Brasília para apresentar um estudo sobre os projetos de infraestrutura no rio Madeira, o qual incluía em sua análise, além das usinas de Santo Antônio e Jirau, as outras duas barragens e as eclusas, propostas no projeto da IIRSA e que viabilizaria a hidrovia. O estudo foi realizado pela empresa de consultoria Arcadis Tetraplan e recebeu o nome de *Avaliação ambiental estratégica do complexo do rio Madeira*. Uma série de reuniões com a mesma finalidade foi realizada mais tarde, incluindo reuniões em Porto Velho (28 e 29 de março de 2005) e Rio Branco (29 e 30 de abril de 2005). No dia 11 de novembro de 2005, Marcelo Gonçalvez de Lima, consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a serviço do Ibama, entregou o Relatório Técnico nº 141/2005 ao Ibama, no qual criticou a superficialidade deste estudo e defendeu a necessidade de uma avaliação ambiental estratégica mais abrangente. Entretanto, esta nunca foi realizada, provavelmente por não haver uma obrigatoriedade legal e pelo fato de o Ibama entender que não era necessário ou cabível de exigência para o licenciamento das duas barragens.

Furnas solicitou a licença prévia, no dia 25 de maio de 2005, mediante a apresentação dos seguintes documentos: o estudo de impacto ambiental, em três volumes; o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), um resumo executivo do EIA; e o relatório do estudo *Complexo do rio Madeira: avaliação ambiental estratégica*.

Após pedir estudos complementares duas vezes e ter as solicitações atendidas pelos proponentes do projeto, o Ibama decidiu que as questões pendentes não eram impeditivas e que, portanto, o EIA estava pronto para ser submetido ao escrutínio da sociedade em audiências públicas.

No mesmo período em que os proponentes do projeto estavam realizando os estudos complementares exigidos pelo Ibama, o Ministério Público Estadual de Rondônia (MPE-RO) assinou um termo de compromisso com a construtora Odebrecht, pelo qual esta se responsabilizou pelo financiamento de uma análise independente do EIA a ser realizada por consultores contratados pelo MPE-RO. A análise foi feita pela empresa de consultoria Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape) e seu relatório foi apresentado em uma audiência pública organizada pelo MPE-RO, no dia 27 de novembro de 2006. Este relatório foi usado por inúmeras ONGs e pelo próprio MP para criticar o projeto e embasar ações judiciais pedindo a anulação das licenças ambientais concedidas.<sup>55</sup>

O Ibama planejou quatro audiências públicas nas seguintes localidades: Abunã, Mutum-Paraná, Jacy-Paraná e Porto Velho, respectivamente nos dias 8, 9, 10 e 11 de novembro de 2006. As duas primeiras APs foram adiadas no último momento por força de um mandado judicial resultante de uma ação do MP. O órgão alegava que não havia con-

<sup>55.</sup> Baseado no relatório da Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape), as ONGs International Rivers Network e Amigos da Terra Amazônia Brasileira publicaram um artigo para sua campanha contra as barragens, ver Fobomade (2009), com estudos feitos em relação ao acúmulo de sedimentos e aos impactos na ictiofauna, entre outros.

dições para a realização das audiências, porque os estudos (EIA) estavam incompletos e a população não havia sido suficientemente informada. Como o Ibama tentou, até o último momento, reverter a decisão judicial, os participantes foram comunicados do adiamento no próprio dia e local das APs. Representantes do Ibama, da prefeitura de Porto Velho e de Furnas aproveitaram a oportunidade para se dirigirem ao público presente e criticar a decisão judicial, caracterizando-a como um ataque à democracia, argumentando que a intenção do MP e das ONGs envolvidas na ação era de impedir o diálogo.

O recurso do Ibama à decisão judicial foi deferido e as APs aconteceram no dia 10 de novembro de 2006 em Jacy-Paraná; dia 11 em Porto Velho; dia 29 em Abunã; e dia 30 em Mutum-Paraná, com, respectivamente, oitocentos, 1.100, 404 e 669 participantes. Entre os dias 8 e 11 de novembro de 2006, Furnas e Odebrecht disponibilizaram 36 ônibus e vans, dois barcos e dois táxis para ajudar a deslocar a população para os locais das audiências. Para as duas últimas audiências, foram disponibilizados 22 ônibus e vans (Ibama, 2007). Não houve reclamações dos entrevistados para esta pesquisa em relação à falta de condições da população de se locomover para as APs. Além disso, em todas as audiências, foi servido almoço, para possibilitar que os presentes participassem de todo o evento, que durou o dia todo.

Em resposta às reclamações apresentadas durante as audiências públicas, de que nenhuma AP havia sido programada para a região à jusante do empreendimento proposto, em janeiro de 2007, o Ibama realizou duas reuniões públicas, em São Carlos e Calama.<sup>57</sup>

No dia 21 de março de 2007, oito especialistas do Ibama emitiram um parecer técnico de 221 páginas, Parecer Técnico nº 14/2007 (Ibama, 2007), no qual afirmaram não ser capazes de atestar a viabilidade socioambiental do projeto. Os especialistas argumentavam que havia muita incerteza em relação aos impactos esperados e acusavam falta de comprometimento dos proponentes do projeto com as populações que seriam afetadas.

Dado o elevado grau de incerteza envolvido no processo; a identificação de áreas afetadas não contempladas no estudo; o não dimensionamento de vários impactos com ausência de medidas mitigadoras e de controle ambiental necessários à garantia do bem-estar das populações e ao uso sustentável dos recursos naturais; e a necessária observância do Princípio da Precaução, a equipe técnica concluiu não ser possível atestar a viabilidade ambiental dos aproveitamentos hidrelétricos Santo Antônio e Jirau, sendo imperiosa a realização de novo estudo de impacto ambiental, mais abrangente, tanto em território nacional como em territórios transfronteiriços, incluindo a realização de novas audiências públicas. Portanto, recomenda-se a não emissão da licença prévia (Ibama, 2007, p. 220-221).

Esse parecer não foi acolhido pelo diretor de Licenciamento Ambiental do Ibama, que alegou que a fase em que se encontravam no processo não era de se pedir um novo estudo, mas de eventuais complementações.<sup>58</sup> Novas análises e complementações foram pedidas, inclusive envolvendo consultores externos; e um novo parecer técnico foi elaborado.

Durante esse tempo, houve uma grande comoção na mídia regional e nacional em relação ao projeto e o consequente envolvimento de muitos atores tanto contra quanto

<sup>56.</sup> Esses números são referentes à quantidade de pessoas que assinaram a lista de presença. É provável que nem todos os presentes tenham assinado a lista e que, portanto, as APs contaram com ainda mais participantes.

<sup>57.</sup> Este estudo se focou nas quatro APs, não incluindo, portanto, uma análise das reuniões públicas realizadas nos distritos de São Carlos e Calama.

<sup>58.</sup> A análise do estudo de impacto ambiental (EIA) pelo Ibama é feito em duas etapas. A primeira, que antecede o aceite do documento, é referente à sua completude, ou seja, avalia se o EIA segue satisfatoriamente o termo de referência. Na segunda fase, é feita a análise de mérito, concluindo pela viabilidade ou não do empreendimento. O diretor de licenciamento ambiental tem discricionariedade de aceitar ou não o parecer dos técnicos, podendo, como foi feito nesse caso, requerer nova análise e a elaboração de novo parecer. Além disso, o parecer não vincula a decisão do diretor de emitir ou não a licença.

a favor do empreendimento. De um lado, em maio e junho, por exemplo, os setores industrial e comercial do estado de Rondônia se mobilizaram e, aliando-se a segmentos dos governos municipal (Porto Velho) e estadual (Rondônia), intensificaram a campanha que já vinham fazendo a favor das usinas. Nesse período, foram enviadas ao Ibama 26 moções a favor do empreendimento, provenientes de sindicatos, organizações de classe, federações da indústria e do comércio etc. De outro lado, o Conama, por exemplo, aprovou uma moção (em 18 de maio de 2007) criticando o processo de licenciamento e a baixa qualidade do EIA. Esta moção também criticava o modelo de desenvolvimento que julgava estar por trás do projeto, baseado em grandes investimentos que não levam em conta a realidade das populações locais.

No dia 9 de julho de 2007, um novo diretor de licenciamento do Ibama endossou um novo parecer técnico que recomendava a emissão da licença prévia. A licença foi emitida no mesmo dia pelo então presidente interino do órgão.

#### 8.3 Análise

# 8.3.1 Dimensões que caracterizaram o processo

Atos normativos e seus impactos no processo<sup>59</sup>

A Resolução Conama nº 1/1986, complementada pelas Resoluções nºs 11/1986 e 5/1987, prevê uma lista de atividades que demandam uma licença ambiental, emitida com base em um EIA. Esta lista inclui as usinas hidrelétricas com capacidade igual ou superior a 10 MW.<sup>60</sup>

O licenciamento ambiental se dá em um dos três âmbitos – federal, estadual ou municipal –, dependendo do tipo de projeto e de seus impactos. Devido ao fato de o objeto desta pesquisa ser as APs no âmbito do governo federal, interessa, neste caso, os processos de licenciamento ambiental no nível federal, no qual a autoridade competente é o Ibama. A Resolução Conama nº 237/1997, Artigo 4º, define as regras pelas quais a competência do licenciamento deve ser definida. Nesse caso, a responsabilidade pelo licenciamento é do Ibama, no nível federal, devido ao fato de o empreendimento proposto causar impactos ambientais em mais de uma Unidade Federativa (o rio Madeira percorre os estados de Rondônia e do Amazonas).<sup>61</sup>

Vale ressaltar que, apesar de a competência ser do Ibama, o processo de licenciamento é multifacetado, envolvendo formalmente órgãos ambientais locais e outras instituições nacionais: o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Funai, a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Ministério da Saúde, entre outros. A recente Portaria

<sup>59.</sup> Para uma lista de todos os atos normativos relativos ao licenciamento ambiental, consultar: <a href="http://www.ibama.gov.br/licenciamento">http://www.ibama.gov.br/licenciamento</a>, ver especialmente: Resoluções Conama nº 1/1986, 11/1986, 5/1987, 6/1987, 9/1987, 237/1997 e 286/2001; Instrução Normativa (IN) Ibama nº 65, 13 de abril de 2005 (revogada pela IN nº 184, de 17 de julho de 2008); IN nº 184, de 17 de julho de 2008; e Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011.

<sup>60.</sup> A Resolução nº 237/1997, por sua vez, fornece uma lista de atividades que demandam licenciamento ambiental, porém não necessitam de um EIA. No entanto, estas listas não são taxativas. Além do fato de as dinâmicas econômicas estarem constantemente criando novas atividades, contextos socioambientais em constante e rápida transformação tornam listas como estas permanentemente desatualizadas.

<sup>61.</sup> O licenciamento ambiental compete ao Ibama, no âmbito federal, quando se tratar de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: i) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental; na zona econômica exclusiva, em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; ii) localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais estados; iii) cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais estados; iv) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); e v) bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011, regulamenta a atuação de órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos no licenciamento ambiental, incluindo prazos para sua manifestação conclusiva a respeito do estudo ambiental exigido. Apesar de que esta portaria ainda não estava em vigor no período do processo aqui estudado, o envolvimento destas instituições já era a regra.

Em relação à participação social, para o licenciamento ambiental, a legislação brasileira prevê somente a realização de APs e somente no momento de avaliação do EIA, que precede a emissão da primeira das três licenças ambientais, a licença prévia. 62 A Resolução Conama nº 9/1987 determina que se realize APs se o órgão competente julgar necessário, se requerido por entidade civil, pelo MP ou por cinquenta ou mais cidadãos. A referida resolução descreve o objetivo das APs como o de "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" (Conama, 1987c). Portanto, não há obrigatoriedade legal de realização de audiências públicas anteriores ao EIA, para, por exemplo, debater o que deve ser estudado, ou posteriores à emissão da licença prévia, para o monitoramento e a avaliação das medidas mitigatórias e compensatórias. Além disso, ao contrário do que reivindicam muitos membros da sociedade civil organizada, as APs não têm caráter deliberativo, e sim consultivo. Entretanto, a resolução prevê que "a ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o Rima, para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto" (Conama, 1987c, Artigo 5º). Esta resolução prevê que a audiência pública seja dirigida pelo representante do órgão licenciador, neste caso o Ibama, e que inclua, além da exposição objetiva do projeto e de seu respectivo Rima, discussões com os interessados presentes. Além disso, a resolução determina que a audiência pública ocorrerá em local acessível aos interessados e prevê a possibilidade de realização de mais de uma AP em função "(...) da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema" (Conama, 1987c). Não há, entretanto, previsão normativa em relação à metodologia a ser utilizada nas APs, o que dá relativa liberdade aos organizadores. No caso analisado, como será explicitado, este fato pode ser citado como uma das razões para a falta de uma metodologia adequada para a condução das audiências.

O termo de referência para o EIA das barragens de Santo Antônio e Jirau também não menciona a necessidade ou obrigatoriedade de participação social durante os estudos. Em relação a este tópico, este termo somente menciona que os pesquisadores deveriam utilizar "entrevistas qualificadas" na realização do diagnóstico que integra o estudo do meio socioeconômico do EIA<sup>63</sup> para a área de influência direta. O termo de referência, entretanto, explicita que deveria haver participação social efetiva da população diretamente afetada pelo empreendimento na implementação das medidas de mitigação e compensação, assim como no controle e monitoramento dos programas, não especificando, no entanto, como deveria ser realizada tal participação.

Em relação às populações indígenas e às comunidades tradicionais, deve-se ressaltar as implicações do fato de a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989,<sup>64</sup> ainda não haver sido devidamente regulamentada. A referida convenção

<sup>62.</sup> São necessárias três licenças ambientais. A licença prévia (LP) atesta a viabilidade socioambiental do empreendimento e determina as medidas de mitigação e compensação a serem empreendidas antes da emissão da segunda licença, a licença de instalação (LI). A LI autoriza o início das obras. A última licença é a licença de operação (LO), dada ao fim das obras, permitindo o início da operação da usina. 63. O EIA é dividido em três meios: físico, biológico e socioeconômico.

<sup>64.</sup> A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em vigor internacionalmente desde 5 de setembro de 1991, foi ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002, entrou em vigor internacionalmente para o Brasil em 25 de julho de 2003 e foi incorporada ao direito interno brasileiro em 19 de abril de 2004, por meio do Decreto Presidencial nº 5.051 de mesma data.

prevê, entre outras coisas, a consulta prévia dos "povos indígenas e tribais" afetados por um empreendimento antes que se decida sobre sua realização. Apesar de não haver sido regulamentada, esta convenção está em vigor no Brasil desde 2004. Com base nela, atores da sociedade civil demandaram a realização de processos participativos (consulta prévia) específicos para as comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas. Entretanto, na falta de uma regulamentação, não está claro quais comunidades deveriam ser envolvidas em uma eventual consulta prévia e se tal consulta seria cabível no caso de Santo Antônio e Jirau, visto que se alegava que o impacto do projeto em comunidades indígenas seria somente indireto.

É importante mencionar que, desde 2011, o governo federal está empenhado na regulamentação da Convenção nº 169 da OIT para sanar tais deficiências. Estava previsto para 2012 a realização de um complexo processo de consulta popular para que, em 2013, esta seja finalmente regulamentada.

Outro ponto importante para se analisar é a previsão na legislação brasileira de que os custos para o licenciamento de um empreendimento, incluindo aqueles relacionados à condução e avaliação dos estudos de viabilidade do projeto, sejam pagos pelo proponente do projeto. De acordo com o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, o ônus de demonstrar que a atividade proposta não acarretará dano significativo deve recair sobre o empreendedor, e não sobre instituições governamentais (Resolução Conama nº 1/1986, Artigo 8º; Resolução Conama nº 237/1997, Artigos 11 e 13; Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, Artigo 17, § 2º). Esta determinação é baseada no princípio do "poluidor pagador", o que significa que o poluidor (potencial) deve custear não só a compensação do dano causado mas também a prevenção do possível dano (Biller, 2003).

Na prática, no caso do complexo do rio Madeira, assim como em outros processos de licenciamento semelhantes, a interpretação dada aos atos normativos citados teve como consequência que a responsabilidade pela contratação do estudo de impacto ambiental recaiu sobre o consórcio proponente do projeto (Furnas e Odebrecht), criando um vínculo direto entre este e os pesquisadores. Além disso, o consórcio proponente assumiu um papel central na organização das APs, o que reforçou a ideia disseminada por atores da sociedade civil de que havia uma grande proximidade entre as empresas interessadas no projeto e o órgão licenciador. Estes fatos tiveram um impacto negativo, como será explicado nas seções a seguir, causando, por exemplo, assimetria de informação e maior polarização dos participantes.

A conclusão da análise deste caso é que a legislação que disciplina o licenciamento ambiental está ultrapassada, e que este fato pode ser interpretado como uma das principais razões para as deficiências do processo participativo neste estudo analisado. Vale ressaltar a falta de previsão legal sobre: a participação social em outros momentos do processo, tanto anteriores quanto posteriores ao momento atualmente previsto; uma metodologia para a condução das audiências que permita uma participação efetiva, a sistematização das contribuições e uma devolutiva à sociedade; a regulamentação da consulta prévia aos povos indígenas e tribais nos termos da Convenção nº 169.

#### Mapeamento dos principais atores

Observou-se uma forte tendência de polarização da sociedade em relação ao tema: um grupo a favor das usinas e outro contra. 65 Como consequência, houve pouco diálogo e coope-

<sup>65.</sup> A polarização na sociedade observada neste caso foi similar àquela descrita por Hochstetler (2010) no caso da Usina de Belo Monte, citado no respectivo estudo de caso desta pesquisa (ver seção 9). Este autor descreve a existência de coalizões de defesa e de bloqueio do projeto.

ração entre pessoas/grupos com posições distintas e pouco reconhecimento da legitimidade da posição do outro, com acusações frequentes de má-fé.

Foi mencionado anteriormente que o proponente do projeto, o consórcio formado por Furnas e Odebrecht, foi o responsável pela contratação da consultora que realizou o EIA. Além disso, este consórcio contratou os consultores que conduziram o processo participativo nas comunidades ribeirinhas e organizou, junto com o Ibama, as audiências públicas. Este papel central das empresas causou em muitos a impressão de que o processo de avaliação da viabilidade socioambiental do empreendimento não estava sendo conduzido de maneira neutra, reforçando a polarização existente.

Esse ponto pode ser entendido ao se analisar os casos de professores da Unir e da ONG local CPPT-Cuniã, os quais são muito ilustrativos. Muitos pesquisadores da Unir foram contratados para participarem do EIA. Isto acarretou uma significativa tensão na universidade e também entre estes pesquisadores e diversas organizações da sociedade civil. Apesar do fato de que, ao menos teoricamente, o EIA deveria ser um estudo independente, na visão da maioria das pessoas que se opunham às barragens, trabalhar com ou contribuir para a realização dos estudos significava trabalhar para o empreendedor e, portanto, passar para o outro lado do conflito.

Outro caso interessante é o da ONG CPPT-Cuniã, que, convidada pelo consórcio para executar o projeto de "comunicação social" das empresas nas comunidades ribeirinhas, foi colocada frente a uma escolha difícil: trabalhar para os proponentes do projeto ou assumir uma posição de oposição ao empreendimento, como a maioria de seus colegas das ONGs ambientalistas havia feito. Não havia a opção de trabalhar em um campo neutro, contribuindo para o debate com a comunidade e/ou para a avaliação independente dos impactos potenciais do empreendimento. A CPPT-Cuniã optou por trabalhar para Furnas. A partir deste momento, esta ONG deixou de ser vista como uma parceira (potencial) pelas outras organizações da sociedade civil e foi acusada de ter sido cooptada.

A falta de cooperação entre os que se opunham ao empreendimento e aqueles que trabalhavam para os proponentes do projeto (mesmo que indiretamente), muito provavelmente, também afetou a qualidade dos estudos. Muitas ONGs com conhecimento da realidade local e significativa capilaridade na região recusaram-se a trabalhar no EIA ou a cooperar com este por serem ideologicamente contra o empreendimento e, portanto, não poderem cooperar com o empreendedor. Tal dificuldade foi sentida pelos consultores que trabalharam nos estudos, os quais se queixaram que seus pedidos de informações ou ajuda foram, em geral, recusados pelas organizações locais.

Essa situação foi provavelmente agravada pela ausência de um fórum efetivo de debate capaz de articular as duas partes. Nesse contexto, vale ressaltar que a região, apesar de ter um dos rios mais importantes do país, ainda não conta com um comitê de bacia hidrográfica.<sup>66</sup>

Não se pretende argumentar neste estudo que o empreendimento criou a mencionada polarização ou que os proponentes do projeto a causaram propositadamente. Provavelmente

<sup>66. &</sup>quot;Os Comitês de Bacia Hidrográfica são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e existem no Brasil desde 1988. A composição diversificada e democrática dos comitês contribui para que todos os setores da sociedade com interesse sobre a água na bacia tenham representação e poder de decisão sobre sua gestão. Os membros que compõem o colegiado são escolhidos entre seus pares, sejam eles dos diversos setores usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos. Suas principais competências são: aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia; arbitrar conflitos pelo uso da água, em primeira instância administrativa; estabelecer mecanismos e sugerir os valores da cobrança pelo uso da água; entre outros". Texto retirado do site do comitê: <a href="http://www.cbh.gov.br">http://www.cbh.gov.br</a>. Texto retirado

esta polarização já existia. O argumento aqui é que, em vez de acomodar tal dificuldade e promover o diálogo, o processo em questão reforçou a polarização. Isto impactou as audiências públicas, nas quais a distância entre aqueles a favor do empreendimento e os contra ficou bastante explícita, entre outras coisas, no baixo nível de compreensão da posição uns dos outros e de reconhecimento das partes com posições distintas como interlocutores legítimos.

Segue uma descrição sucinta dos principais atores ou grupos de atores de maior importância no processo.

#### 1) Interesses estratégicos do governo federal.

O projeto do complexo do rio Madeira, que inclui as usinas de Santo Antônio e Jirau, era visto como importante para o desenvolvimento econômico do país e foi, por isso, considerado uma prioridade do governo federal. Sua importância era dupla. O primeiro ponto era a necessidade de expansão da capacidade nacional de produção de energia elétrica, no intuito de atender à crescente demanda do país, em rápido crescimento econômico. Esta foi a principal razão pela qual o projeto teve forte apoio do MME, por exemplo.

Outro interesse no projeto tem a ver com a ambição do governo de promover a melhoria da infraestrutura de transporte, um dos gargalos comumente citados como causadores de atraso no desenvolvimento econômico do país, facilitando a exportação e promovendo a integração com os países vizinhos. É baseado neste argumento que o complexo do rio Madeira foi incluído como um dos principais projetos do eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA.

Como demonstração da importância do projeto para o governo federal, pode-se citar o compromisso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de financiar 75% do custo do projeto.

# 2) Ceticismo e resistência de segmentos do governo.

Nem todos os segmentos do governo federal apoiaram a proposta do projeto da mesma forma. Alguns segmentos chamaram atenção para os grandes impactos esperados e para a necessidade de um processo de licenciamento ambiental de qualidade e que garantisse a implementação das devidas medidas de mitigação e compensação caso o empreendimento fosse aprovado. Estes atores se demonstraram preocupados também com o aumento do já intenso e desordenado processo de urbanização na região amazônica, para o qual empreendimentos deste porte inevitavelmente contribuem. Pode-se citar neste grupo, entre outros, o MMA, o Ibama e a Funai. Além disso, o MP (Federal e Estadual de Rondônia) se posicionou no intuito de garantir que o processo de licenciamento fosse conduzido de maneira legal e legítima, visando principalmente garantir os direitos dos mais vulneráveis.

#### 3) Os empreendedores.

A definição de qual empreendedor seria autorizado a implementar o projeto foi feita por meio de um leilão que somente pôde acontecer após a emissão da licença prévia. Dessa forma, os proponentes do projeto, que requereram a LP, não necessariamente seriam os mesmos a implementar o projeto.

A licença prévia foi requerida pelo consórcio formado pela construtora Norberto Odebrecht e pela empresa de energia elétrica estatal Furnas Centrais Elétricas. Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) se juntou, mais tarde, às duas para formar o con-

sórcio que ganhou o leilão da usina de Santo Antônio.<sup>67</sup> O vencedor do leilão de Jirau foi o consórcio formado pela construtora Camargo Correia e pela Suez, uma empresa francesa do setor elétrico. Estas se associaram à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) e à Eletrosul Centrais Elétricas para formar o consórcio Energia Sustentável do Brasil.<sup>68</sup>

Além dos altos ganhos financeiros esperados, para algumas empresas, o empreendimento era uma chance de expandir sua atuação para a região Norte do país.

# 4) Interesses econômicos regionais.

Por um lado, Rondônia tem uma das maiores taxas de crescimento econômico do país, o que, na prática, significa um acelerado processo de mudanças, muitas oportunidades de trabalho e negócios e um sentimento por parte de muitos de que o "progresso" é necessário e iminente. Por outro lado, entretanto, Rondônia é um estado com graves problemas de infraestrutura e de serviços públicos básicos, que são agravados ainda mais pelo aumento da demanda, causado pela grande imigração para o estado. Nesse contexto, o governo do estado e a prefeitura de Porto Velho apoiaram fortemente o projeto devido à expectativa de que este iria canalizar uma grande quantidade de recursos para a região na forma de royalties, impostos e investimentos. Previa-se, por exemplo, apenas durante a construção da usina de Santo Antônio, o recolhimento para Porto Velho de cerca de R\$ 224 milhões em Imposto sobre Serviço (ISS), uma média de R\$ 37,3 milhões por ano durante os seis anos de construção (Santo Antônio Energia, 2009). Quanto aos royalties, após o início da operação das usinas, o município de Porto Velho e o governo do estado de Rondônia esperavam receber cada um em torno de R\$ 77 milhões por ano referentes a Santo Antônio e em torno de R\$ 29 milhões referentes à Jirau (Energia Sustentável do Brasil, 2009; Santo Antônio Energia, 2009).

Além disso, havia a expectativa de que a construção e a operação das usinas gerariam uma grande expansão da economia regional. Havia sido estimado para Porto Velho, por exemplo, um crescimento de 7% em 2009 — enquanto a economia do país cresceria entre 2% e 3% como resultado da crise financeira internacional. Além disso, havia a expectativa da viabilização da hidrovia, que beneficiaria significativamente a produção de soja na região, além do escoamento de outros produtos (Sciaudone, 2009). Por estes motivos, a Federação das Indústrias de Rondônia (Fiero) e a Federação do Comércio de Rondônia (Fecomércio-RO) foram dois dos mais ativos apoiadores do projeto. Os sindicatos, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), também apoiaram o projeto devido à esperada geração de empregos.

<sup>67.</sup> A construtora Norberto Odebrecht foi fundada em 1944 e faz parte do Grupo Odebrecht, um dos maiores grupos do setor de construção, engenharia e petroquímica na América Latina, com uma receita, em 2005, de R\$ 23,4 bilhões. Esta construtora foi responsável por grandes obras na Europa, na África do Sul e nos Estados Unidos, e participou da construção de grandes barragens, como a de Itaipu (Brasil-Paraguai), Pichi Picún Leúfu (Argentina), Capanda (Angola) e San Francisco (Equador) (Switkes, 2008). Furnas foi criada em 1957 para a construção da usina em Minas Gerais do mesmo nome e é uma subsidiária da empresa estatal Eletrobras, vinculada ao MME. Esta empresa é responsável pela operação de diversas hidrelétricas no Brasil; em 2005, seu lucro líquido foi de R\$ 840 milhões (Switkes, 2008). Criada em 1952, a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) é hoje uma empresa de economia mista (51% de propriedade do governo do estado de Minas Gerais). A CEMIG é ativa na geração, transmissão e distribuição de eletricidade. O Grupo CEMIG é composto por 49 empresas e dez consórcios e opera em dezesseis estados brasileiros e no Chile, de acordo com informações disponíveis no *site* do grupo: <www.cemig.com.br>.

<sup>68.</sup> O Grupo Camargo Correia começou no setor de construção em 1939 e se expandiu para outros setores, como metalurgia, cimento, têxtil e calçados, e hoje opera em vinte países, de acordo com informações disponíveis no *site* do grupo: <a href="http://www.camargocorrea.com.br">http://www.camargocorrea.com.br</a>. A Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) é uma empresa estatal, subsidiária da Eletrobras, vinculada ao MME. Esta empresa é principalmente atuante na região Nordeste na geração e transmissão de energia elétrica, de acordo com informações disponíveis no *site* da empresa: <a href="http://www.chesf.gov.br">http://www.chesf.gov.br</a>. A Eletrosul também é uma empresa estatal subsidiária da Eletrobras e atua principalmente na construção e operação de instalações para a geração de energia elétrica. Esta empresa atua, sobretudo, na região Sul e no estado do Mato Grosso do Sul, de acordo com informações disponíveis no *site* da empresa: <a href="http://www.eletrosul.gov.br">http://www.eletrosul.gov.br</a>.

5) Os atores da sociedade civil organizada que se opõem ao projeto.

Como qualquer grande projeto de infraestrutura na Amazônia, a proposta do complexo do rio Madeira foi recebida pela sociedade civil organizada com bastante preocupação em relação ao risco de aumento do desmatamento na região e aos seus possíveis impactos na biodiversidade e no modo de vida de comunidades locais, principalmente ribeirinhos e indígenas. Alguns dos principais atores da sociedade civil organizada que se opuseram às barragens foram: International Rivers Network, Amazon Watch, Bank Information Center, Amigos da Terra Amazônia Brasileira, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), WWF-Brasil, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais e Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA).

Organizações não governamentais de Rondônia também formaram uma aliança para contestar os projetos, dos quais alguns dos principais grupos foram: Grupo de Pesquisa em Energia Renovável e Sustentável da Universidade de Rondônia, unidade regional do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), unidade regional da Comissão Pastoral da Terra (CPT), ONG ambientalista e indigenista Kanindé, rede Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Organização dos Seringueiros de Rondônia (OSR), ONG Rioterra, Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) e ONG ambientalista Apremara.

Os atores que se opuseram às barragens são, muitas vezes, descritos como um único grupo. Estes são, no entanto, melhor compreendidos se divididos em pelo menos três grupos distintos, embora esta seja uma divisão mais didática que real e haja sobreposição entre eles. O primeiro grupo é o das pessoas que se opõem a todo grande projeto de infraestrutura na região amazônica por acreditarem que estes, invariavelmente, aumentam o desmatamento e têm impactos negativos sobre as populações ribeirinhas e indígenas. Este primeiro grupo geralmente se opõe aos projetos por princípio e se recusa a cooperar com qualquer um que os apoie. O segundo é o grupo de pessoas que contestam o modelo de desenvolvimento dominante, focado no crescimento econômico e em outros índices macroeconômicos no âmbito nacional, e exigem uma estratégia de desenvolvimento alternativo que foque mais nas necessidades locais. O terceiro grupo, por sua vez, não critica este modelo de desenvolvimento e não é contra grandes projetos de infraestrutura na região, pelo contrário. No entanto, este grupo critica a posição vulnerável da região em relação aos grandes centros políticos e econômicos do país. Assim, o terceiro grupo questiona as decisões centralizadas, principalmente em São Paulo e Brasília, e demanda mais "ownership" dos atores regionais em relação aos projetos que visam ao desenvolvimento regional.

#### 6) As comunidades ribeirinhas.

O EIA identificou 2.849 ribeirinhos que seriam diretamente impactados pelos reservatórios das duas barragens. No entanto, segundo um estudo do Instituto Pólis, muitas comunidades que seriam afetadas não haviam sido incluídas nos primeiros estudos, como Joana Dark, por exemplo, onde vivem por volta de 1.070 famílias (Instituto Pólis, 2006).

Como mencionado, as reuniões do processo participativo com as comunidades ribeirinhas, que ocorreram antes das audiências públicas, envolveram trinta comunidades à montante da cachoeira de Santo Antônio e 28 comunidades à jusante.

Os ribeirinhos estavam, em geral, principalmente preocupados em saber quem seria deslocado, para onde e em quais condições. Eles questionavam também os impactos sobre a sua subsistência, especialmente para aqueles que teriam suas atividades econômicas afetadas.

Além disso, muitos estavam bastante interessados nas oportunidades de emprego, de trabalho ou simplesmente de benefícios financeiros que o empreendimento poderia gerar para eles.

## 7) As comunidades indígenas.

Segundo o Ibama e o proponente do projeto, as terras indígenas (TIs) da região não sofreriam impactos diretos das usinas de Santo Antônio e Jirau. Os impactos seriam, portanto, somente de caráter indireto. Esta foi a justificativa para não ser prestada atenção especial à participação de comunidades indígenas – como uma consulta prévia nos termos da Convenção nº 169 da OIT – durante o período estudado, ou seja, até a emissão da licença prévia.

Em relação ao componente indígena, o estudo de impacto ambiental abrange informações sobre as seguintes terras indígenas: TI Karitiana, TI Karipuna, TI Igarapé Lage, TI Igarapé Ribeirão, TI rio Negro Ocaia, TI Pacáas Novas e TI Uru-Eu-Wau-Wau. Os estudos, no entanto, foram criticados por serem superficiais, basicamente descritivos das TIs, não abordando devidamente os possíveis impactos (mesmo que indiretos) da construção das usinas nas terras indígenas citadas. Além disso, as ONGs e também a Funai criticaram a não inclusão de muitas TIs que, segundo estes, também sofreriam impactos indiretos, como as seguintes, à jusante do empreendimento: TI Catitu, TI Juma, TI Nove de Janeiro, TI Diahui, TI Tenharim Marmelos, TI Tenharim Marmelos Gleba B, TI Ipixuma, TI Sepoti (Gleba rio Sepoti), TI Sepoti (gleba rio Estirão Grande), TI Tora, TI Ariramba, TI Lago Capana, TI rio Manicoré, TI Lago Jauari, TI Apurinã Igarapé Tauamirim, TI Pinatuba, entre outras (Funai, 2006).

As principais preocupações expressas pelas organizações em defesa dos direitos dos povos indígenas se referiram ao aumento da vulnerabilidade das terras indígenas devido ao aumento da pressão sobre os recursos naturais da região. As TIs estavam muito desprotegidas, em grande parte devido à falta de capacidade da Funai. A construção das barragens, principalmente tendo em vista a possibilidade de realização do projeto assim como incluído no IIRSA, viabilizando a hidrovia, degradaria ainda mais a situação já vulnerável das terras indígenas.

Como medida mitigatória/compensatória, o EIA sugere um Programa de Apoio às Comunidades Indígenas, que visa desenvolver ações de proteção e fiscalização das suas terras. Este programa foi considerado insuficiente tanto pela Funai quanto pelas ONGs. Atendendo às reivindicações, o empreendedor, posteriormente, concordou em ampliá-lo.

Outra crítica aos estudos foi em relação à não inclusão das populações indígenas isoladas. Após pressão da sociedade civil e da Funai, esta questão foi incluída, formando-se frentes para a identificação e o monitoramento destas populações, custeadas pelos empreendedores.

Um das grandes dificuldades em relação à participação da população indígena é sua fraca organização. A maioria das associações/organizações indígenas têm sérias dificuldades gerenciais, financeiras e de mobilização.

#### 8) A Funai.

Como mencionado, a Funai é responsável por auxiliar o Ibama no processo de licenciamento ambiental em relação ao componente indígena. Além de se manifestar sobre os possíveis impactos do empreendimento, a Funai é a principal responsável pela comunicação com as populações indígenas, especialmente se a consulta prévia se faz mandatória.

Entre os entrevistados para esta pesquisa, era consenso o fato de a Funai ter uma capacidade institucional bem abaixo da necessária para o cumprimento de suas atribuições. Isto explica o fato de alguns funcionários da autarquia, ao entenderem que o empreendimento seria realizado, o verem também como uma oportunidade de canalizar recursos para a realização de programas de proteção às terras indígenas, assim como de identificação e monitoramento de povos indígenas isolados.

9) O Ministério Público. A participação do MP no processo de licenciamento do complexo do rio Madeira deu-se, principalmente, no intuito de suprir o que se considerava deficiências do processo. Para tanto, o MP participou de muitas reuniões com as partes interessadas (indígenas, ribeirinhos, ONGs, setor privado, Ibama etc.), fez uso de termos de ajuste de conduta e termos de compromisso, além de impetrar ações judiciais (ações civis públicas) contra os empreendedores e contra o Ibama.

O processo de participação social, no caso estudado, não foi desenhado para a resolução de conflitos e acabou reforçando uma tendência de polarização na sociedade, baseada em posições ideológicas a favor ou contra o projeto proposto. Devido à ausência de um ator reconhecido pelos interessados como independente para coordenar o processo – tanto os estudos quanto a participação social – e para mediar conflitos, as partes que se opunham ao projeto e estavam insatisfeitas com o processo de participação, muitas vezes, recorreram ao MP. O órgão era a única instituição à qual muitas das partes interessadas podiam recorrer se não estivessem satisfeitas com o processo participativo e/ou com as ações do Ibama e dos proponentes do projeto. O órgão, consequentemente, teve uma atuação importante, embora tenha sido criticado pelos ambientalistas por fazer muito pouco e pelos empreendedores por assumir uma postura muito combativa e levar à judicialização do processo. Pode-se argumentar que é natural uma participação significativa do MP resultar em uma tendência à judicialização, pois o MP é uma instituição voltada principalmente para a atuação no âmbito judicial.

Em relação à sua capacidade, vale também mencionar que o MP conta com os seguintes instrumentos: ação penal, ação civil pública, ação de improbidade administrativa, ação direta de inconstitucionalidade, termo de ajustamento de conduta e recomendação (Lopes, 2000; Costa, 2010).

Características relevantes dos responsáveis pelas audiências públicas

O Ibama foi o órgão responsável pelo licenciamento das barragens de Santo Antônio e Jirau, uma vez que este foi realizado no âmbito federal. Dessa forma, este órgão foi também o responsável formal pelas audiências públicas.

Apesar de o Ibama estar vinculado ao MMA, este orgão goza de autonomia administrativa e financeira. No entanto, o presidente do órgão é apontado diretamente pelo presidente da República, o que dá à Presidência da República a capacidade de limitar substancialmente sua autonomia.<sup>69</sup>

Segundo alguns entrevistados que trabalham para o órgão ambiental, outra dificuldade enfrentada pelo Ibama é a falta de pessoal. Os entrevistados argumentaram, por exemplo, que, no caso de Santo Antônio e Jirau, tiveram dificuldade de analisar a grande quantidade de documentos protocolados por organizações da sociedade civil, como parte do processo par-

<sup>69.</sup> Regimento interno do Ibama, capítulo III, Artigo 4º, parágrafo 1º (Ibama, 2011).

ticipativo. O órgão também teve certa dificuldade em relação à disponibilidade de técnicos para as várias visitas a campo e inspeções.<sup>70</sup>

A limitação da capacidade institucional do Ibama é resultado, entre outras coisas, de repetidos cortes orçamentários. Segundo Denis Kirchhoff, nos vinte anos que antecederam o processo aqui analisado, as políticas de estabilização econômica haviam dominado as políticas macroeconômicas brasileiras e os orçamentos destinados a políticas ambientais foram um dos "alvos fáceis" para os cortes de gastos (Kirchhoff, 2006).

O Banco Mundial, por meio de um relatório publicado em 2008, também criticou a falta de recursos humanos e financeiros do Ibama, necessários para atender à crescente demanda. Uma das principais consequências, segundo este banco, era uma longa demora na emissão dos termos de referência e na avaliação dos EIAs. No entanto, os autores do relatório alegam que, nos anos que antecederam à pesquisa, o Ibama vinha investindo significativamente, no intuito de reforçar sua equipe e compensar estas deficiências (Banco Mundial, 2008).

Em relação à falta de recursos do Ibama, pode-se usar como contra-argumento o fato de que o proponente do projeto é obrigado a pagar todas as despesas feitas pelo órgão com o licenciamento do empreendimento, incluindo as visitas a campo e a avaliação do EIA (Conama, 1997, Artigo 13). Após a emissão da LP para Santo Antônio e Jirau, Furnas recebeu uma conta de R\$ 1.351.667,44; constituída de: R\$ 61.836,54 pelas despesas administrativas, R\$ 846.001,35 pelas despesas com pessoal/especialistas e R\$ 390.729,54 para visitas/inspeções (Ibama, 2003, p. 1.867). Além disso, para a análise do EIA, o Ibama pôde contar com a assistência de várias instituições governamentais.<sup>71</sup> Quando necessário, o Ibama contratou consultores externos para a análise de questões específicas.

No que tange à participação social, o que pode ser afirmado sem dúvida é que, em relação à capacidade humana do órgão, há uma priorização clara do domínio técnico-científico em detrimento da participação social. De acordo com o Banco Mundial (2008), dos 83 técnicos de nível superior que compunham a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) em 2008, apenas cinco tinham formação relacionada às ciências sociais. Na coordenação responsável pelo licenciamento de usinas hidrelétricas, a Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições (COHID), havia apenas um funcionário especializado na área, mais especificamente, um historiador. Este fato certamente aumentou a dificuldade do Ibama ao coordenar o debate com a sociedade civil e ao lidar com as contribuições, o que refletiu em uma impressão negativa, por parte de alguns participantes, do papel desempenhado pelo Ibama e da capacidade da instituição.

O Ibama não tem pessoal especializado em participação social e não há uma institucionalização da participação, apesar de haver cursos e oficinas internas para capacitar seus técnicos em relação ao tema. Geralmente, as pessoas com maior experiência são requisitadas para coordenar as reuniões e os processos participativos. Além de não necessariamente

<sup>70.</sup> Parte dessas alegações podem ser confirmadas pela análise dos autos do processo. Por exemplo, por ocasião da visita ao local inicialmente planejado para os dias 20, 21, 22 e 23 de janeiro de 2004, a fim de coletar dados para a elaboração do termo de referência, o diretor de Licenciamento solicitou técnicos aos escritórios regionais do Ibama e da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam), entre outros. A superintendência regional do Ibama em Manaus respondeu com uma indicação de dois técnicos, no entanto, afirmando que não poderia pagar por suas despesas (passagens e diárias). O escritório nacional do Ibama respondeu também não ser capaz de arcar com os referidos custos. Afinal, a visita foi realizada com técnicos de um escritório regional de Humaitá - AM, mas não está claro nos documentos quem pagou pelas despesas. Ver documentos nos autos do processo de licenciamento em Ibama (2003, p. 29, 30, 34 e 41: Ofício Ibama nº 19/2004, de 8 de janeiro de 2004; Memorando Ibama-AM nº 5/2004, de 12 de janeiro de 2004; Memorando Ibama nº 25/2004, de 14 de janeiro de 2004).

<sup>71.</sup> Como mencionado na parte sobre os atos normativos, a Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011.

<sup>72.</sup> Assim como constatado também no caso da ANTT (ver o estudo de caso, no capítulo 8 deste relatório).

serem especialistas no tema, estas pessoas têm de cuidar da parte da participação ao mesmo tempo que cumprem com suas atribuições referentes às análises técnicas. Nesse contexto, não é de se estranhar uma grande dificuldade de sistematizar as contribuições e elaborar uma devolutiva para a sociedade.

As audiências públicas do caso de Santo Antônio e Jirau foram presididas pelo então diretor de licenciamento ambiental, que não pôde contar com pessoal especializado em participação social, em mediação de conflitos ou em condução de audiências públicas para auxiliá-lo. Em contraponto à falta de sistematização das contribuições, deve-se mencionar que todos os técnicos envolvidos no processo de licenciamento participaram do máximo de audiências possíveis.

Desenho e processo de realização das audiências públicas

1) Momento da participação e timing do processo.

As audiências públicas aconteceram em uma fase relativamente tardia do processo decisório, limitando seu alcance e efetividade. Como consequência, relativamente pouco debate público sobre o empreendimento ocorreu antes da conclusão do estudo de impacto ambiental.

Como explicitado, a legislação somente prevê a participação social no momento da avaliação do EIA para a emissão da licença prévia.<sup>73</sup> Para tentar sanar esta deficiência, mesmo não havendo obrigatoriedade legal, o Ibama organizou uma reunião para discutir a minuta do termo de referência, que havia elaborado para o EIA.<sup>74</sup> No entanto, a participação neste evento foi limitada e, por exemplo, nenhum representante das comunidades ribeirinhas potencialmente impactadas ou das comunidades indígenas participou da discussão. Além disso, houve pouco ou nenhum debate público que a precedesse. Organizações da sociedade civil se queixaram de que a reunião em si foi anunciada com um prazo muito curto de antecedência (cerca de uma semana). Técnicos do Ibama, por sua vez, alegaram que o objetivo da reunião era apresentar a minuta do TR e sanar dúvidas para que as organizações da sociedade civil pudessem, em um período após a reunião, apresentar sugestões. Estes dizem que, logo após a reunião, foi enviado um *e-mail* para cada participante com a minuta do TR e o pedido de sugestões, mas nenhuma resposta foi recebida.<sup>75</sup>

Uma participação social efetiva nessa primeira fase era importante devido à necessidade de a sociedade participar na decisão de quais informações deveriam ser levantadas durante o estudo de impacto ambiental. Durante e após as audiências públicas (novembro de 2006), parte significativa das críticas apresentadas ao EIA foi relacionada à insuficiência de sua abrangência, a qual havia sido definida no termo de referência. Além disso, o Relatório Técnico nº 14/2007, que fez questionamentos em relação à viabilidade socioambiental do projeto e recomendou a não emissão da licença, também inclui críticas neste sentido. Estes fatos indicam que o TR deveria ter sido mais bem debatido.

É importante também analisar a participação social no monitoramento do cumprimento das condicionantes das licenças ambientais, bem como das demais medidas de mitigação e compensação previstas. Não houve audiências públicas relacionadas ao

<sup>73.</sup> Apesar de haver ocorrido discussões sobre esse tema, envolvendo, entre outros, o Ibama e o Conama, até o momento deste estudo de caso, primeiro semestre de 2012, não havia sido adotado ato normativo a este respeito.

<sup>74.</sup> A reunião foi realizada no dia 14 de maio de 2004, no início da primeira fase do processo de licenciamento. Noventa e quatro pessoas assinaram a lista de presenca.

<sup>75.</sup> Após algumas tentativas de organização de reuniões públicas para a discussão de termos de referência, o Ibama parou de realizar tais reuniões por achar que os altos custos não estavam sendo compensados, devido ao baixo retorno em termos de contribuições da sociedade.

monitoramento, nas fases posteriores à emissão da LP. Este estudo, durante a pesquisa de campo, constatou grande insatisfação da sociedade civil e do Ministério Público Federal (MPF) em relação à capacidade do Ibama de monitorar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos empreendedores e à falta de transparência em relação a este monitoramento. A realização de APs nestas fases posteriores poderia aumentar o nível de transparência e coordenação da participação social no monitoramento.

O Ibama tenta sanar esta necessidade de participação social nas fases mais adiantadas do processo com a criação, junto com o empreendedor e a sociedade civil, de comissões mistas para o monitoramento. No entanto, este procedimento ainda não é institucionalizado e toma uma forma diferente em cada empreendimento. No caso de Santo Antônio e Jirau, os entrevistados, incluindo funcionários do MP, consideraram o sistema longe de ser satisfatório.

Problemas similares em relação ao momento da participação foram constatados também em outros casos, como no licenciamento ambiental da usina de Belo Monte,<sup>76</sup> o que demonstra a necessidade de melhor regulamentação da participação social no licenciamento ambiental.

## 2) Escopo e amplitude do debate.

A limitação do escopo da participação foi um dos principais focos das críticas feitas às audiências públicas pelas ONGs em seus manifestos e pelos entrevistados da sociedade civil.

De acordo com relatório elaborado pela Plataforma Dhesca, durante todo o processo, o ponto de partida foi a inevitabilidade do empreendimento. Segundo o documento, as audiências públicas não foram organizadas para discutir a viabilidade do projeto, mas apenas as medidas de mitigação e compensação (Lisboa e Barros, 2008). Estas afirmações foram repetidas por diversos entrevistados e, em parte, confirmadas pela análise de documentos e dos vídeos das audiências públicas.

As observações dos vídeos das audiências, no entanto, não permitem expressar conclusões tão taxativas sem alguma ressalva. Ficou claro que a metodologia não era voltada para um debate aprofundado sobre a viabilidade socioambiental das usinas. No entanto, não se pode negar que o Ibama e o proponente do projeto afirmaram repetidas vezes que o projeto ainda não havia sido aprovado e que a decisão final sobre a licença dependia, entre outras coisas, do resultado dos debates das APs. Especialmente na audiência de Porto Velho, uma parte significativa do debate tratou da viabilidade e da conveniência do projeto.

No entanto, há evidências que apontam para o fato de que o empreendedor, o próprio Ibama e as autoridades políticas regionais viam uma decisão negativa em relação à licença como, no mínimo, improvável. O ponto de partida de várias de suas falas era que não havia dúvida de que os benefícios do projeto superariam os seus custos (incluindo os impactos) e que o fato de o governo central conceder este projeto a Rondônia era um privilégio. Vale a pena citar a declaração de Osvaldo Pittaluga, então superintendente regional do Ibama em Rondônia, na data e no local que estava prevista a realização da primeira AP, em Abunã, mas que, no entanto, foi cancelada no último momento por decisão judicial: "Nós temos muito claro que o empreendimento é um empreendimento importante. É uma decisão firme do governo federal de fazê-lo". "Nós retornaremos aqui para fazer uma nova audiência pública. Nós temos essa obrigação. Nós não vamos deixar de colocar público as nossas contradições, os nossos anseios, mas com a firme proposta do governo federal de nós implantarmos aqui

<sup>76.</sup> Ver seção 9 deste relatório.

no estado de Rondônia o Complexo do Madeira". Depois de Pittaluga, Roberto Sobrinho, então prefeito de Porto Velho, disse o seguinte, após elogiar o trabalho que o Ibama vinha fazendo em relação à sua transparência e ao seu compromisso com o bem-estar da população: "(...) e sei que mais cedo ou mais tarde essas audiências acontecerão. Mais cedo ou mais tarde as usinas do Madeira serão construídas, trazendo desenvolvimento e riqueza para nós que moramos aqui".<sup>77</sup>

Nas discussões técnicas, todos admitiram um alto nível de incerteza em relação aos impactos ambientais das barragens. Tal incerteza, no entanto, era geralmente considerada normal e inevitável, devido à falta de dados científicos acumulados, que dificulta qualquer estudo de viabilidade socioambiental na região amazônica. Além disso, este foi o primeiro projeto deste tipo realizado na Amazônia brasileira e o primeiro no mundo se considerado o número de turbinas bulbo em série. No entanto, nas APs, as incertezas não foram explicitadas. Não foi discutido abertamente como estas incertezas se traduziam em termos de riscos e quais critérios haviam sido utilizados para determinar os níveis aceitáveis de risco. As questões relacionadas a incertezas e riscos, em geral, foram tratadas como questões que deveriam ser resolvidas por meio de pareceres de especialistas, não sendo vistas como tendo também um componente político – este fato foi confirmado pelos entrevistados e observado nas APs (Garzon, 2008). Segundo a ONG ambiental Amazon Watch (2009):

"(...) participantes também expressaram frustração pelo fato de Furnas e Odebrecht não discutirem os detalhes técnicos das barragens propostas durante as audiências públicas. Em vez disso, os participantes disseram que o que houve foi propaganda feita pelas empresas para promover a construção das barragens". 78

É importante também mencionar que o escopo do debate nas audiências públicas incluiu somente superficialmente a discussão sobre as compensações das comunidades ribeirinhas que seriam relocadas. Não foram discutidos, por exemplo, os critérios de avaliação do valor dos imóveis e benfeitorias e a infraestrutura que seria construída na vila que os receberia (como escola, posto médico, energia elétrica etc.). Os proponentes do projeto e o Ibama alegaram que estas questões só poderiam ser discutidas após o leilão, quando seria definido qual empresa ou consórcio implementaria o projeto. Seguindo os dispositivos legais, o leilão somente foi realizado após a emissão da licença prévia, quando a legislação não prevê mais a realização de audiências públicas, excluindo, desta forma, o tema do escopo do processo participativo.

Além dos pontos mencionados, houve críticas em relação ao fato de não se discutir, nas audiências públicas: a matriz energética brasileira, a decisão de priorizar a energia hidrelétrica, de construir as barragens no rio Madeira em vez de em outro rio etc. Estes assuntos, no entanto, fogem do escopo do licenciamento ambiental. Consequentemente, o frequente levantamento destas questões durante as APs pode ser considerado prejudicial para o debate dos temas em questão. Talvez estas críticas tenham sido mais intensas, entre outras coisas, devido à deficiência na participação social em processos decisórios anteriores e à consequente necessidade de parte dos participantes de incluir seus questionamentos e demandas no único momento aberto à sua participação: as audiências públicas do licenciamento ambiental.

<sup>77.</sup> Citações retiradas do vídeo da audiência pública de Abunã, do dia 8 de novembro de 2006, a qual foi cancelada na última hora. O DVD com a gravação está disponível na sede do Ibama, em Brasília.

<sup>78. &</sup>quot;(...) participants also expressed frustration at the unwillingness of Furnas and Odebrecht to discuss the technical details of the proposed dams at the public meetings. Instead, participants reported propaganda from the companies promoting the dams' construction".

3) Mobilização e representatividade dos participantes.

Em relação a este ponto, em primeiro lugar, deve-se dizer que grande esforço foi feito para possibilitar a participação da população ribeirinha nas audiências públicas: foram disponibilizados vários ônibus (36 nas duas primeiras APs e 22 nas duas últimas), vans, barcos e táxis. Além disso, foi providenciada alimentação para os presentes, pois as APs duraram todo o dia.

Em relação à participação da população urbana, pode-se dizer que a divulgação foi suficiente, principalmente se se levar em conta a comoção que o caso causou na sociedade.

Não foi encontrada nenhuma informação sobre esforços para garantir a presença de população indígena ou outras populações tradicionais. Segundo entrevistados, em todas as audiências havia algumas lideranças indígenas presentes. Mas é importante lembrar que, entre as populações tradicionais, os principais impactados diretamente seriam as comunidades ribeirinhas, o que pode explicar a maior atenção a estas.

Não foi feita uma análise sistemática para determinar o nível de representatividade dos participantes em relação à população rondoniense em geral. No entanto, a partir da leitura das atas e das listas de presença, pode-se dizer que houve grande participação da população e que esta foi bastante diversificada: 800 pessoas em Jacy-Paraná, 1,1 mil em Porto Velho, 404 em Abunã e 669 em Mutum-Paraná. Houve uma presença bastante variada de representantes do governo, de empresas, ONGs, movimentos sociais, ribeirinhos, quilombolas, estudantes etc. É importante, no entanto, ressaltar uma exceção: a pouca presença de representantes indígenas em todas as quatro audiências. Muitos indígenas se queixaram posteriormente, inclusive ao MP, de não terem se sentido representados nas audiências.

No caso da reunião promovida pelo Ibama para discutir a minuta do termo de referência do EIA, em maio de 2004, a realidade foi diferente. Este foi um evento muito menor, com a presença apenas de convidados da sociedade civil. Não houve ampla divulgação, e a reunião não contou com a presença de representantes de comunidades ribeirinhas, indígenas ou outras comunidades tradicionais.

4) Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados e organização do evento.

Como descrito, foi disponibilizada uma quantidade significativa de ônibus, além de barcos, vans e táxis, para levar os interessados até o local das audiências públicas. Além disso, foi servido almoço para os participantes, visto que as APs duraram todo o dia. Nos locais de realização das APs, havia microfones e equipamento de som e vídeo. Todas as audiências foram gravadas e filmadas.

Em relação a esta dimensão, muitos entrevistados se queixaram do "superlotamento" dos locais de realização das APs, do calor "insuportável" e da baixa qualidade do som. Nenhum destes três pontos pôde ser verificado pela análise de documentos ou dos vídeos. No entanto, tendo em vista o grande número de interessados que compareceram, o clima da região e as condições relativamente precárias de infraestrutura de três das quatro localidades em que as audiências ocorreram (Abunã, Mutum-Paraná e Jacy-Paraná), conclui-se que é bastante plausível que o Ibama e o empreendedor tenham tido dificuldade de proporcionar uma infraestrutura de alta qualidade. Este fato pode ter tido um impacto negativo na qualidade da participação e na percepção dos participantes.

A dificuldade de proporcionar infraestrutura adequada para realização das APs foi observada em outros estudos de caso desta pesquisa, principalmente em APs com um grande

número de participantes. Um dos problemas é a dificuldade de se estimar o número de participantes. No intuito de tentar resolver este problema, no caso das APs do PNRS, o MMA exigiu que os participantes se inscrevessem com antecedência (pela internet) e limitou o número de participantes, além de dividi-los em grupos para facilitar o debate. Entretanto, estas medidas também se mostraram problemáticas, pois acabaram restringindo a participação de muitos que não conseguiram se inscrever a tempo, enquanto muitos inscritos não compareceram às APs.

### 5) Processo preparatório para as audiências públicas.

É importante fazer uma análise da contribuição dos processos que antecederam as audiências públicas para a efetividade da participação nestas. Neste estudo de caso, esta análise foi feita em dois níveis: o do planejamento estratégico, que antecedeu o processo de licenciamento do projeto; e o período entre o momento da abertura do processo no Ibama e a realização das APs.

A primeira análise feita foi do nível das decisões estratégicas, ocorridas anteriormente ao processo de licenciamento ambiental das duas usinas. Em outras palavras, refere-se ao planejamento estratégico da produção de energia elétrica nos âmbitos regional e nacional – o qual resultou na priorização de hidroeletricidades – e ao estudo e decisão em relação à melhor localização das barragens. O planejamento estratégico para a produção de energia no Brasil ainda conta com uma participação muito limitada da sociedade civil. Como resultado, durante as discussões relacionadas ao licenciamento ambiental das barragens de Santo Antônio e Jirau, a sociedade civil local, nacional e internacional utilizou este fato como argumento para criticar duramente a legitimidade das decisões de priorizar a produção de energia hidrelétrica em vez de outras fontes e de investir no grande potencial hidrelétrico ainda inexplorado da região amazônica.

Além disso, a escolha de se construir as barragens no rio Madeira, em vez de priorizar projetos em outras partes da Amazônia, também foi alvo de fortes críticas. Organizações da sociedade civil questionaram esta opção, enfatizando a importância do rio Madeira para a bacia como um todo, incluindo territórios do Brasil, da Bolívia e do Peru, e chamando atenção para o fato de esta região ser considerada uma das mais ricas do mundo em termos de biodiversidade. Além disso, muitas reservas indígenas, incluindo algumas comunidades de índios isoladas, estão localizadas nesta região e já estão em situação muito vulnerável. Durante o processo de licenciamento, muitas organizações criticaram alegando que estas questões não foram abertamente debatidas de antemão e, portanto, não haviam sido incorporadas nas decisões sobre o planejamento, tornando-as ilegítimas.

As audiências públicas do licenciamento ambiental, entretanto, não são o momento ideal para tal debate, visto que têm como foco pontual um projeto específico, com o objetivo de atestar (ou não) sua viabilidade socioambiental, determinar sua adequação, se necessário, e certificar que as medidas necessárias de mitigação e compensação dos impactos sejam implementadas. Mais transparência e debate público nos momentos anteriores ao licenciamento, de decisões estratégias, talvez tivesse tornado as discussões durante as APs do licenciamento menos problemáticas, dando ao Ibama melhores condições para focar o escopo do debate.

É importante mencionar que o governo federal reconheceu este problema, o que pode ser comprovado pela criação, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, da mesa de diálogos sobre energia e pela organização em Brasília, nos dias 19 e 20 de abril

de 2012, de um seminário nacional, com a participação de setores do governo e da sociedade civil, para discutir o planejamento da política energética nacional. No entanto, o setor elétrico do país vem de uma tradição de pouca permeabilidade, o que faz com que o processo de mudança, no sentido de torná-lo mais aberto à participação da sociedade, ainda deva demorar algum tempo e exigir bastante esforço tanto do governo quanto da sociedade civil.

O segundo nível de análise refere-se ao período compreendido entre o momento de abertura do processo administrativo de licenciamento no Ibama e a realização das APs. Nesse período, o principal processo participativo que merece ser analisado é aquele realizado nas comunidades ribeirinhas por empresas contratadas pelo proponente do projeto.

Em relação a esse processo, a conclusão é que o envolvimento das comunidades ribeirinhas impactadas foi, em um primeiro momento, muito superficial. Este foi pouco ambicioso em relação à participação social (coleta de contribuições), sendo limitado a um "programa de comunicação social", iniciado após o começo dos estudos para o EIA e realizado pela ONG local CPPT-Cuniã, com o objetivo de esclarecer as comunidades em relação ao projeto. Mais tarde, após este programa ter sido considerado insuficiente, com o EIA já concluído<sup>79</sup> (poucos meses antes das audiências públicas), Furnas contratou uma consultoria de São Paulo, a MPS Associados Ltda., para coordenar um processo participativo mais abrangente. Para isso, a MPS contou com o auxílio da CPPT-Cuniã, a qual já estava envolvida com o projeto e tinha um bom relacionamento com as comunidades.

Alguns entrevistados que trabalharam no EIA argumentaram que este processo participativo poderia ter sido muito mais efetivo se houvesse começado mais cedo, uma vez que a limitação de tempo foi uma das suas principais restrições. Uma das causas que podem ser apontadas para esta deficiência é a omissão da legislação, que, como explicitado, não regulamenta a participação social antes das audiências públicas para avaliar o EIA. Assim, não existem disposições ou orientações sobre participação anterior ou durante a realização dos estudos.

É importante também mencionar que esse processo encontrou resistência por parte de membros da sociedade civil e foi até mesmo boicotado em diversos momentos, por dois motivos: por não incluir efetivamente a sociedade civil organizada urbana e por haver sido contratado pelo proponente do empreendimento. As ONGs e os movimentos sociais que se opunham às barragens não só boicotaram o processo como também tentaram influenciar os habitantes locais a fazerem o mesmo.

O último ponto importante é que não houve um *link* claro entre as reuniões realizadas em uma localidade – voltadas a um grupo de comunidades ribeirinhas – e aquelas realizadas nas demais. Tampouco houve um *link* bem definido entre todo o processo conduzido por CPPT-Cuniã e MPS e as audiências públicas. As reuniões realizadas foram mencionadas durante as APs, entretanto não se discutiram seus resultados.

Em relação ao envolvimento das comunidades indígenas, pode-se dizer que este ocorreu ainda mais tardiamente que o dos ribeirinhos. A aceitação da tese defendida pelo proponente do projeto de que não haveria impacto direto em terras indígenas e o fato de a Convenção nº 169 da OIT ainda não estar devidamente regulamentada isentaram o empreendedor e o governo de realizar uma consulta prévia nos termos da referida convenção. Isto permitiu a inclusão superficial de somente alguns povos indígenas mais próximos da

<sup>79.</sup> O EIA já estava sendo analisado pelo Ibama. Foram pedidos estudos complementares duas vezes.

cidade de Porto Velho no estudo de impacto ambiental e nos debates. Somente mais tarde, após a emissão da licença prévia, ou seja, em uma fase na qual a legislação não mais prevê audiências públicas, a questão indígena foi incluída de maneira mais compreensiva no processo, entre outras coisas devido à pressão da sociedade civil.

É interessante comparar o caso aqui analisado com o de Belo Monte, no qual o impacto esperado em terras indígenas era mais claro e significativo e no qual as comunidades indígenas envolvidas contavam com um grau de organização maior. Houve um envolvimento muito maior destas comunidades desde o início do processo, apesar de o processo de participação envolvendo as comunidades indígenas ter sido, posteriormente, questionado por vias judiciais.

6) Condução da audiência pública, metodologia e efetividade das regras procedimentais.

Em primeiro lugar, é importante mencionar que as audiências públicas foram extremamente longas e cansativas. As APs começaram pela manhã e estenderam-se até à noite, sem horário para terminar. Por um lado, há de se valorizar o esforço feito para dar a todos a oportunidade de se manifestar, não fixando um horário para o término do evento. Por outro lado, no entanto, o fato de todo o debate ter sido condensado em um único dia, sem que houvesse divisão por grupos temáticos – tal como ocorrido nas audiências do Plano Nacional de Resíduos Sólidos<sup>80</sup> –, tornou as APs extremamente longas e cansativas, o que pode ter afetado a efetividade da participação.

As APs começaram com a leitura de seu regulamento pelo presidente da audiência pública, o diretor de Licenciamento Ambiental do Ibama. Este chamou para compor a mesa de abertura representantes do governo do estado, do governo municipal, do Ibama, do MP e da sociedade civil.<sup>81</sup> Após o cerimonial de abertura, com a fala das pessoas que compunham a mesa, foi explicado o processo de licenciamento ambiental, ao qual seguiu uma apresentação do projeto de engenharia das usinas e uma apresentação do estudo de impacto ambiental.

O uso de recursos audiovisuais (*powerpoint*, fotos e vídeo) contribuiu positivamente para a qualidade das apresentações. O tempo disponível, por sua vez, era muito restrito para a exposição de maneira aprofundada de um projeto e estudos de grande magnitude e complexidade. A consequência inevitável foi que a apresentação foi relativamente superficial e criticada por membros da sociedade civil, dos quais alguns a acusaram de ser mais uma propaganda do empreendedor sobre o empreendimento que uma apresentação independente dos fatos mais relevantes.

Após essa primeira parte, foram lidas as perguntas encaminhadas por escrito, as quais foram posteriormente anexadas ao processo. Em seguida, foram chamados aqueles que haviam se inscrito para as manifestações orais. Cada inscrito tinha três minutos para fazer perguntas ou comentários. Os representantes do Ibama ou do proponente do projeto tinham então três minutos para responder, após os quais o participante tinha outros três minutos para uma réplica. O ciclo terminava com três minutos para o Ibama ou o empreendedor responder à réplica.

Nesse momento, não houve a presença de representantes da sociedade civil na mesa, que era composta por representantes do Ibama, dos empreendedores e da Leme Engenharia,

<sup>80.</sup> Ver seção 6 deste relatório.

<sup>81.</sup> Nem todas as APs contaram com a presença de representantes da sociedade civil e do MP na mesa.

empresa que havia coordenado o EIA. Este fato parece haver reforçado a visão de vários participantes entrevistados sobre esta pesquisa ter tido uma divisão entre dois polos antagônicos – a sociedade, de um lado, fazendo perguntas, e o Ibama e o proponente do projeto, do outro lado, respondendo-as. Isto alimentou críticas de que a condução das APs, feitas pelo diretor de Licenciamento Ambiental do Ibama, não havia sido imparcial. Entretanto, tal parcialidade não pôde ser confirmada por meio da análise dos vídeos. A impressão que se teve durante a análise foi que o diretor havia sido, no geral, correto na condução do "debate", de acordo com as regras preestabelecidas. Ele observou os limites de tempo dos participantes, bem como dos proponentes do projeto e dos técnicos do Ibama. Não se pode negar que ele foi um pouco flexível em alguns momentos, quando um pouco mais de tempo se fazia necessário para o esclarecimento de questões importantes. Isto, no entanto, não chegou a confirmar as acusações de que o diretor de Licenciamento Ambiental do Ibama (presidente da audiência pública) tenha abusado de sua discricionariedade para favorecer os empreendedores. Deve-se ressaltar que ele concedeu tempo suficiente para que todos os interessados fizessem perguntas e comentários, uma vez que as audiências não tinham horário para terminar e continuaram até que cada pessoa inscrita tivesse se manifestado. Além disso, os participantes foram autorizados a se inscrever mais de uma vez e alguns, de fato, tiveram a oportunidade de falar duas ou três vezes. Talvez a impressão de alguns participantes sobre a condução das APs tivesse sido menos negativa se um profissional independente houvesse sido contratado para conduzir o debate.

A metodologia utilizada pouco contribuiu para um debate efetivo, visto que não havia nenhuma organização ou separação por temas ou por nível técnico da discussão, o que também tornou uma eventual sistematização das contribuições bastante difícil de ser feita.

Nesse sentido, o diretor de Licenciamento Ambiental do Ibama, tendo consciência das falhas da metodologia, afirmou que o órgão estava discutindo com o Conama possibilidades de mudanças nas regras para as audiências públicas, a fim de aumentar a efetividade da participação. Um dos pontos debatidos era a possibilidade de audiências separadas para públicos específicos ou questões específicas. Por exemplo, no caso do complexo do rio Madeira, a sociedade civil solicitou audiências específicas sobre as questões indígenas, a situação dos garimpeiros, entre outras.

### 7) Sistematização das propostas e devolutiva.

As audiências públicas foram registradas em áudio e vídeo. No entanto, não houve sistematização das contribuições feitas. Mesmo que o Ibama tivesse tido a intenção de sistematizar todas as propostas, a metodologia utilizada para o debate teria dificultado ou até inviabilizado a tarefa. O debate não foi organizado por tema, não havia separação de grupos, não se trabalhou com o apoio de um texto-base ou qualquer outra linha norteadora. Como consequência, a diversidade de temas abordados foi muito grande, muitos dos quais não cabiam no escopo da AP, como explicado anteriormente.

A falta de uma sistematização das contribuições dificulta a sua análise pelos técnicos do Ibama envolvidos no licenciamento. Além disso, não havendo sistematização das propostas, tampouco pôde haver uma devolutiva que esclarecesse quais propostas haviam sido incorporadas e quais não e por quê. A falta de uma devolutiva pode ser citada como um dos elementos que contribuíram para a percepção negativa de muitos participantes em relação à efetividade das APs. Muitos entrevistados queixaram-se de que as APs foram pró-forma, no intuito de legitimar decisões tomadas anteriormente. A falta de uma devolutiva reforçou esta percepção.

É importante mencionar também que, além de gravadas e filmadas, as APs foram todas transcritas pelo proponente do projeto, como exigia a Instrução Normativa do Ibama nº 65, de abril de 2005, que não está mais em vigor. Tal exigência mostrou-se demasiadamente onerosa em relação ao pouco benefício, visto que a transcrição de muitas horas de audiência tem um custo considerável e produz um material pouco trabalhável.

## Transparência

Muitos dos documentos relacionados ao processo de licenciamento das usinas do rio Madeira estão disponíveis on-line, na página do Ibama, 82 o que representa um avanço considerável em relação a processos anteriores. A lista de documentos disponíveis inclui: o EIA e o Rima, diversas notas técnicas e pareceres técnicos tanto do Ibama quanto de outros órgãos envolvidos, como a Funai, entre outros. No entanto, a maioria dos documentos que compõem os autos do processo administrativo não estavam disponíveis em formato digital, o que significava que aqueles interessados em ter acesso a estes documentos tinham de ir à sede do Ibama, em Brasília, ou requerer uma cópia dos autos. Em relação ao primeiro caso, tem-se de levar em conta as distâncias continentais do Brasil: por exemplo, 2.589 km entre Porto Velho e Brasília, o que equivale a mais ou menos três horas de voo. A segunda opção também apresenta obstáculos, visto que o solicitante das cópias tinha de pagar o equivalente a R\$ 0,21 por página<sup>83</sup> e a parte do processo anterior à emissão da licença prévia tinha 1.881 páginas. Uma simples solução para este problema é a digitalização de todo o processo. Em 2012, um projeto para modernizar o sistema de arquivamento do Ibama e disponibilizar os autos dos processos em sua integralidade em forma digital começou a ser implementado. Ao que tudo indica, em breve, todos os processos estarão disponíveis on-line para consulta, aumentando de maneira significativa a transparência e facilitando a participação, além de reduzir custos para o próprio governo federal. Este é um bom exemplo, que deveria ser seguido por toda a administração pública.

O acesso ao estudo de impacto ambiental e seu respectivo Rima, em particular, foi significativamente mais fácil. Apesar de a legislação exigir somente a disponibilização deste relatório (Conama, 1986a; 1987b), ambos foram disponibilizados na página do Ibama na internet em formato PDF e cópias impressas foram disponibilizadas nas seguintes localidades:

- uma cópia em Brasília, na sede do Ibama;
- três cópias em Porto Velho, na Superintendência Regional do Ibama, na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiente (Sedam) e na prefeitura municipal;
- duas cópias em Manaus, na Superintendência Regional do Ibama e no Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM).

É importante lembrar que a transparência está associada a uma maior capacidade de participação efetiva dos interessados. Nesse sentido, não só a acessibilidade da informação é importante mas também a qualidade da informação disponível. Em relação a este ponto, o Rima foi criticado por não cumprir o papel de fornecer informação de qualidade em linguagem acessível como manda a legislação. De acordo com a Nota Técnica nº 71/2007 do Ministério Público Federal de Rondônia (MPF-RO), o Rima era extremamente superficial e

<sup>82.</sup> Disponíveis em: <a href="http://www.lbama.gov.br/licenciamento/index.php">http://www.lbama.gov.br/licenciamento/index.php</a>.

<sup>83.</sup> Este era o preço cobrado em julho de 2012, que era o mesmo que em 2006, como verificado nos autos do processo, em documentos referentes a pedidos de cópias naquele ano.

incompleto, não fornecendo informação suficiente para a compreensão dos possíveis impactos do projeto (Lisboa e Barros, 2008).84

Outro ponto importante que dificulta a análise dos técnicos do Ibama, além de limitar a quantidade e a qualidade da informação disponível para o debate no âmbito da participação social, é a assimetria de informação causada pelo fato de o proponente do projeto ser responsável pela contratação dos estudos. Técnicos do Ibama relataram que uma das dificuldades que eles enfrentavam durante a análise da viabilidade socioambiental dos empreendimentos era o fato de que, em processos de licenciamento ambiental, os proponentes dos projetos, frequentemente, omitiam ou mascaravam parte da informação coletada para facilitar a emissão da licença e a aceitação social dos empreendimentos. Alguns entrevistados que trabalhavam com estudos de impacto ambiental afirmaram que esta era uma prática comum e que acontecia até mesmo de o proponente do projeto, ou seja, o contratante dos estudos, censurar relatórios de técnicos ao incorporá-los na composição do EIA-Rima. Eles disseram também que, após terem feito alguns trabalhos para estudos de impacto ambiental, eles próprios haviam desenvolvido certa autocensura, pois tinham medo de não serem contratados para outros trabalhos se produzissem relatórios muito críticos em relação aos impactos do empreendimento proposto.

No caso das usinas do rio Madeira, um projeto de grande impacto e objeto de muita comoção da opinião pública, a análise independente feita pela empresa de consultoria Cobrape, encomendada pelo MP, desempenhou um papel muito importante, fornecendo informação técnica independente para o debate. É importante lembrar que o estudo mencionado somente foi feito devido à atuação deste órgão cuja pressão levou a Odebrecht a pagar por este. Em um contexto em que o EIA é contratado pelo proponente do projeto e examinado pelo Ibama, se houver pouca ou nenhuma pressão por parte da sociedade civil ou do ministério, torna-se relativamente fácil limitar a participação social a um mínimo, apenas o suficiente para cumprir a obrigatoriedade legal. Nesse contexto, o Ibama também é muito vulnerável a pressões dos interessados no projeto. Em relação a este ponto, é interessante a comparação com o sistema de licenciamento ambiental dos Países Baixos (Rezende, 2009), onde uma comissão independente analisa o EIA e emite um parecer à autoridade responsável pelo licenciamento. No Brasil, o Ibama é responsável, ao mesmo tempo, por emitir o termo de referência para o EIA, avaliar o estudo e decidir sobre a emissão da licença. O resultado é que não há uma separação clara entre a análise técnica e o lado político que inevitavelmente faz parte da decisão.

# 8.3.2 Dimensões que caracterizam o resultado

Como explicado anteriormente, esta pesquisa focou nas dimensões que caracterizaram o processo participativo e seu contexto. No entanto, é interessante tecer alguns comentários sobre as duas primeiras dimensões de resultado, mesmo que a partir de uma análise preliminar: impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos e mediação – diminuição de conflitos e aumento da cooperação.

<sup>84.</sup> Estão entre as deficiências do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) que a Nota Técnica nº 71/2007 cita: a falta de um cronograma para a implementação do projeto, a falta de um mapa que indique a previsão da área a ser inundada; informações insuficientes sobre os impactos da retenção de sedimentos na biota aquática e da qualidade da água do rio, incluindo as novas dinâmicas do rio à jusante, a falta de proposta de medidas de mitigação dos diversos impactos. Esta nota técnica conclui afirmando que: "Em outras palavras, a comunidade presente nas audiências públicas não teve acesso aos elementos necessários para uma discussão fundamentada na forma e no conteúdo previstos pela Instrução Normativa Ibama no 65/2005." (Lisboa e Barros, 2008, p. 17-18).

# Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos

Antes de tudo, é importante relembrar que as audiências públicas não têm caráter deliberativo e que, consequentemente, as autoridades competentes têm discricionariedade em relação a quais propostas incorporar. Além disso, devido ao foco desta pesquisa e à complexidade e ao alto nível técnico envolvidos no caso, vai além do escopo deste estudo avaliar o mérito das decisões dos gestores do Ibama, ou seja, a pertinência das manifestações dos participantes e as razões pelas quais algumas foram e outras não foram incorporadas. Mais ainda, seria difícil comprovar *links* causais entre as propostas feitas durante as APs e as decisões dos técnicos, visto que inúmeros fatores, não abordados na análise, poderiam ser responsáveis pelas mudanças identificadas. Consequentemente, para se chegar a conclusões definitivas sobre o impacto da participação social no processo de licenciamento de Santo Antônio e Jirau, uma pesquisa com um foco diferenciado seria necessária. Ainda assim, cabem alguns comentários sobre o tema.

Constatou-se que o Ibama não estabeleceu um limite em relação à quantidade de manifestações que poderiam ser feitas durante as audiências públicas e que contou com a presença significativa de seus técnicos envolvidos em todas as quatro APs. No entanto, há alguns fatores que indicam ser improvável que o conjunto das manifestações feitas durante as audiências tenha tido grande impacto. Em primeiro lugar, o debate não foi organizado por temas e não houve uma sistematização das contribuições. Tampouco houve uma devolutiva para a sociedade em relação à incorporação ou não das demandas, sugestões e informações apresentadas. Consequentemente, é difícil imaginar que os técnicos do Ibama, trabalhando sobre a pressão de inúmeros atores para emitir com agilidade a licença, tenham tido condições de analisar de maneira adequada as contribuições feitas por escrito e oralmente durante tantas horas de APs. 85

#### Mediação

Em relação à mediação, primeiramente, é importante mencionar que o processo de licenciamento ambiental, da maneira como foi feito, causou ou reforçou uma polarização já existente na sociedade entre aqueles a favor do empreendimento e aqueles contra.

As APs não contaram com metodologia que visasse ao debate ou à mediação de conflitos. Além disso, a dinâmica da mesa reforçou simbolicamente uma percepção já existente de um antagonismo entre dois grupos: o Estado e os proponentes do projeto, de um lado, e os opositores do projeto, de outro lado.

Outro indicador de que o processo não contribuiu para a mediação dos conflitos existentes foi a sua judicialização. Após a emissão da licença prévia, foram muitas as ações judiciais na tentativa de anular a licença, inclusive citando como argumento a ausência de suficiente debate durante as APs.

## 8.4 Considerações finais e sugestões

O caso analisado envolveu muitos interesses conflitantes, de forma que houve intensa pressão sobre o Ibama em direções antagônicas: a favor e contra a emissão das licenças ambientais. O Ibama foi colocado diante da difícil tarefa de executar uma análise técnica, lidar com grande pressão externa e conciliar interesses muito divergentes. Este foi, consequentemente,

<sup>85.</sup> Juntos, os vídeos das APs totalizam aproximadamente cinquenta e cinco horas.

um ótimo teste para o papel da audiência pública, que é o único mecanismo de participação previsto como obrigatório no licenciamento ambiental. Um processo participativo efetivo teria o potencial de auxiliar a atuação do órgão ambiental e aumentar o grau de satisfação dos atores interessados.

É importante ressaltar que, em muitos aspectos, a participação social no processo de licenciamento das usinas do rio Madeira representou uma melhoria considerável em relação a muitos casos anteriores, como o da hidrelétrica de Balbina, por exemplo. Nesse sentido, Costa (2010) chega a descrever o caso de Santo Antônio e Jirau como um exemplo bem-sucedido em comparação aos demais casos estudados pela autora (Balbina, Itaparica e Cana Brava). No entanto, várias deficiências podem ser apontadas, podendo estas servir de aprendizado para processos futuros. Muitas destas deficiências decorrem de falhas na legislação, já ultrapassada, enquanto outras dificuldades são resultantes da falta de capacidades institucionais específicas, tais como pessoal especializado em participação social e mediação de conflitos.

Em primeiro lugar, parte da dificuldade enfrentada pelo Ibama decorre do fato de este órgão não poder contar com pessoal especializado encarregado exclusivamente da participação social. No caso estudado, os profissionais responsáveis pela análise técnica dos estudos tinham de conciliar suas atribuições normais com atividades referentes à participação social, tendo ou não sido satisfatoriamente capacitados para tanto. Além da existência de um departamento e de pessoal especializado no próprio órgão, também a existência de uma plataforma nacional de participação ajudaria neste sentido, oferecendo instrumentos, possibilitando a disseminação de boas práticas e, principalmente, auxiliando na divulgação das APs e de seus resultados.

Concluiu-se ainda que seria importante que a regulamentação do processo participativo incluísse outras fases do licenciamento além daquela atualmente prevista. A legislação somente prevê audiência pública durante a avaliação do EIA. É importante que a sociedade seja envolvida durante a elaboração do termo de referência para o EIA e no monitoramento da implementação das medidas de mitigação e compensação. Além disso, é essencial que haja um processo preparatório para as APs, adaptado às capacidades e necessidades da população local. Atenção especial deve ser prestada a populações tradicionais, como as comunidades indígenas, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, a qual ainda carece de regulamentação.

Durante as audiências públicas propriamente ditas, há de se utilizar uma metodologia mais adequada, que permita a participação mais efetiva dos interessados e concilie um escopo satisfatório com a possibilidade de sistematização das contribuições. A divisão em grupos temáticos e a realização da AP durante dois dias, em vez de em um único, tal como observado no caso do PNRS, também podem ser opções que ajudem neste sentido. A partir da sistematização das contribuições, o órgão deveria elaborar uma devolutiva para a sociedade, a qual explicitasse quais contribuições foram e quais não foram incorporadas e por que, assim como foi feito pela ANTT nas APs estudadas no âmbito desta pesquisa. Tal devolutiva aumenta a legitimidade do processo e sua transparência.

Observou-se uma grande polarização dos participantes das APs, a favor e contra o projeto. O papel central do empreendedor, na contratação dos estudos e na organização da participação, teve efeito negativo na percepção dos participantes, reforçando a polarização.

Portanto, a participação social no licenciamento ambiental das usinas de Santo Antônio e Jirau representou melhoria se comparado a muitos casos que o antecederam. No entanto, foram identificadas várias deficiências que proporcionaram grande aprendizado, contribuindo significativamente para os objetivos desta pesquisa.

#### 9 ESTUDO DE CASO: BELO MONTE

# 9.1 Introdução

Esta parte do relatório corresponde à análise das audiências organizadas pelo Ibama, ocorridas em 2009, para discutir a Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

A escolha de Belo Monte como estudo de caso é justificada – além da grande repercussão nacional em torno da ideia de construir uma grande hidrelétrica no rio Xingu, um dos principais afluentes do rio Amazonas (Souza e Reid, 2010) – pelo fato de as audiências analisadas se inserirem no âmbito do licenciamento ambiental. De acordo com dados do SIGPlan, esta categoria de audiência é a que apresenta maior ocorrência entre os diversos programas do governo federal, o que explica a necessidade de se estudá-la com cuidado.

A repercussão em torno de Belo Monte foi causada pela falta de consenso sobre a viabilidade do projeto: enquanto parte do governo considera a usina como de interesse estratégico para o país, por possibilitar a manutenção do crescimento econômico (Hochstetler, 2010), outros grupos se mostram resistentes à execução do projeto, visto que a construção da usina afeta comunidades indígenas, além de causar danos ambientais e sociais para a região (Souza e Reid, 2010). Dessa forma, agências do setor elétrico, barrageiros, madeireiros e atores internacionais ligados à indústria de alumínio são favoráveis à usina, enquanto agências ambientais, ONGs, indígenas, MP e instituições acadêmicas questionaram o projeto (Hochstetler, 2010; Fearnside, 2006 e 2011).

A ideia de construir Belo Monte é bastante antiga, uma vez que os estudos do governo que deram origem ao projeto inicial da usina tiveram início na década de 1970, sendo adotado oficialmente a partir do Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) 1987-2010. Desde então, a mobilização contra o projeto tem sido bastante intensa, o que levou a importantes alterações no plano da usina, como o abandono da barragem de Babaquara, a diminuição da área do reservatório e da potência instalada. Apesar de ser um projeto antigo, a formalização da participação social no processo decisório de Belo Monte só ocorreu após a abertura do licenciamento ambiental, em 2006. As audiências ocorreram neste momento porque a legislação brasileira, mais especificamente a Resolução Conama nº 9/1987, prevê audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. A partir deste momento, o Ibama previu uma série de audiências com o objetivo de colher subsídios para a elaboração do termo de referência, para informar a população sobre o projeto e para discutir o EIA-Rima.

Dessa forma, as primeiras audiências relacionadas ao empreendimento de Belo Monte datam de agosto de 2007. Entretanto, estas audiências, com o objetivo principal de obter informações para o termo de referência, são consideradas pelo Ibama como informais porque não têm caráter obrigatório, visto que a Resolução Conama nº 9/1987 somente prevê APs após a conclusão do EIA-Rima, para sua avaliação.

<sup>86. &</sup>quot;Barrageiro" se refere aos trabalhadores da construção civil de barragens.

<sup>87.</sup> A ideia inicial era construir o Complexo Hidrelétrico de Altamira, composto pelas usinas de Babaquara (6,6 mil MW) e Kararaô (11 mil MW). Kararaô foi o primeiro nome dado à usina de Belo Monte.

Além dessas audiências, em 2009 ocorreram reuniões em doze comunidades indígenas, coordenadas pela Funai com a colaboração do Ibama. Por fim, em novembro de 2009, ocorreram quatro audiências públicas, presididas pelo Ibama, nos municípios de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. O objetivo destes eventos foi apresentar e discutir o EIA-Rima.<sup>88</sup> Como estas audiências são consideradas obrigatórias, de acordo com a Resolução Conama nº 9/1987, esta pesquisa tem como foco principal estes eventos.

A intenção do Ibama era iniciar este processo participativo antes mesmo de 2007, ano de ocorrência das audiências voltadas para a busca de informações para a elaboração do TR. Todavia, por causa de paralisações no processo licenciatório em decorrência de decisões judiciais, o licenciamento e a convocação de audiências foram suspensos algumas vezes. Aliás, esta é uma característica interessante de Belo Monte: o fato de a formalização da participação ter ocorrido tardiamente, somado à existência de diversos interesses contrários à usina, levou à grande judicialização do processo, principalmente por meio da atuação do MP. Como será visto neste relatório, a judicialização do processo afeta e se relaciona com diversas dimensões das audiências estudadas.

Esta seção encontra-se dividida em três subseções, além desta introdução: o histórico do processo decisório de Belo Monte; o estudo das dimensões aplicadas à análise das audiências; e as considerações finais e sugestões. A análise apresentada tem como base o estudo das dimensões, cujo objetivo é entender uma série de fatores importantes para a efetividade das audiências públicas, como os atos normativos, os atores envolvidos e o desenho e processo de organização das audiências.

A metodologia aplicada nesta pesquisa utiliza múltiplas fontes. Inicialmente, foi feita uma revisão bibliográfica com o objetivo de obter informações sobre o histórico do processo, os atores e interesses envolvidos e as alterações no projeto inicial da usina. Em seguida, foram estudados os autos do processo de licenciamento ambiental, que contêm as ações e decisões judiciais, as manifestações de diferentes atores, os estudos sobre o projeto, as informações técnicas etc. Os autos também incluem uma rica documentação sobre as audiências: atas, regulamentos, ofícios do Ibama e da Eletrobras e manifestações críticas da sociedade civil organizada. Entre os dias 17 e 20 de junho de 2012, foram realizadas entrevistas qualitativas, em Altamira, com atores 89 que estiveram presentes nas audiências e que têm tido uma atuação ativa no processo decisório de Belo Monte. Em Brasília, foram entrevistados dois funcionários do Ibama envolvidos no licenciamento da obra e que estiveram presentes nas audiências. Além disso, foi assistido o vídeo da gravação das audiências de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. Para a obtenção de dados diversos sobre as características dos eventos, foi analisado o relatório da empresa de consultoria E.Labore, contratada para organizar as audiências. Por fim, as avaliações produzidas pelo Instituto Socioambiental (ISA) sobre as audiências foram utilizadas para a produção deste relatório.

<sup>88.</sup> A Resolução Conama nº 1/1986 estabelece que "dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (Rima), a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do Ibama em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente". Entre essas atividades estão as "(...) obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques". Além disso, "(...) dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo Rima, a serem submetidos à aprovação do Ibama, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal" (Conama, 1986a).

<sup>89.</sup> Foram entrevistados atores das seguintes organizações e movimentos: Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Altamira do Campo e da Cidade; Associação dos Índios Moradores de Altamira; Ministério Público Federal de Altamira; Secretaria Municipal de Gestão do Meio Ambiente e Turismo; Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Madeireira, Construção Civil e do Mobiliário de Altamira e Região; Fundação Nacional do Índio de Altamira.

# 9.2 Histórico do caso

A partir da década de 1960, a Amazônia brasileira passou a ser objeto de uma série de projetos governamentais ligados a: incentivos fiscais para atividades econômicas com fortes impactos ambientais; políticas de colonização, que tem aumentado a população na região; e investimentos em grandes projetos de infraestrutura, como hidrelétricas e rodovias (Kohlhepp, 2002; Fearnside, 2002; 2001). Nesse período, o governo divulgou sua intenção de transformar a região na nova fronteira energética nacional, estratégia evidenciada no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975-1979 e no PNEE 1987-2010 (Brasil, 1987). Este plano, elaborado durante o governo militar, listou a construção de 79 barragens na Amazônia para aumentar o aproveitamento da capacidade hidrelétrica da região, o que inundaria 10 milhões de hectares. O plano previa o barramento de todos os grandes tributários do rio Amazonas, com exceção dos rios Acre, Purus e Javarí, uma vez que estes rios se localizam em áreas planas (Fearnside, 2006).

A ideia de construir hidrelétricas na Amazônia teve origem na crise do petróleo, na década de 1970, quando o governo brasileiro adotou como uma das estratégias para diversificar a matriz energética o aumento da oferta de energia de origem hidrelétrica (Dória, 1976). Este aumento ocorreria, de acordo com o PNEE 1987-2010, a partir da construção de grandes centrais hidrelétricas na região amazônica e da construção de hidrelétricas de pequeno e médio portes nas demais regiões do país. O objetivo do governo era aumentar de 9% para 78% o aproveitamento do potencial hidrelétrico da região Norte até 2010.

O grande enfoque dado para a Amazônia pela política energética do país era justificado segundo o governo, pelo fato de a construção de usinas na região ter um custo social e econômico mais baixo, visto que existe grande disponibilidade de terra e a população da região é escassa, o nível de atividade econômica é baixo e os solos são pouco férteis. Além disso, a intenção do governo de atrair indústrias eletrometalúrgicas para o leste da Amazônia foi essencial para a decisão de construir hidrelétricas na região, uma vez que as usinas supririam estas indústrias com eletricidade (Monosowski, 1990; Barrow, 1988).

A estratégia do governo de investir na construção de grandes hidrelétricas na Amazônia não tem ocorrido de forma linear e sem conflitos. Pelo contrário, não existe consenso nem mesmo no governo sobre a viabilidade destes projetos: o setor elétrico – representado por MME, Aneel, Eletrobras e Eletronorte – tem defendido a necessidade da construção de grandes hidrelétricas na Amazônia para sustentar o crescimento econômico do país; enquanto os órgãos ambientais e o MP têm se posicionado como contrários a diversas hidrelétricas previstas para a região. Na sociedade, observa-se este mesmo padrão de fragmentação: empresários de indústrias eletrointensivas e madeireiros defendem estes projetos; indígenas e ONGs ambientais são contrários à construção de grandes usinas na região Norte do país (Fearnside, 2006; 2011; Hochstetler, 2010).

O início do debate sobre a construção de Belo Monte se insere neste contexto em que a Amazônia, especialmente o estado do Pará, 91 alcançava um *status* privilegiado e o governo investia em projetos desenvolvimentistas (Fearnside, 2002). A usina de Belo Monte está sendo construída na bacia do rio Xingu, no estado do Pará. O Xingu é um dos principais afluentes do rio Amazonas e, de acordo com estudos da Aneel, é onde se encontra 14% do potencial hidrelétrico do Brasil. Mais especificamente, o barramento ocorrerá na Volta Grande do Xingu, onde existe uma queda de 96m.

<sup>90.</sup> De acordo com o Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) 2010, uma usina de médio porte produz até 300 MW de energia.

<sup>91.</sup> Vários projetos foram previstos para o Pará, como o de exploração de minérios, em Carajás; a Usina Hidrelétrica de Tucuruí; e a rodovia Belém-Brasília.

Belo Monte se localizará próxima à cidade de Altamira e à rodovia Transamazônica, em uma região caracterizada pela existência de grande quantidade de floresta nativa, pecuária e agricultura (Souza e Reid, 2010). A responsável pela construção da usina é a Norte Energia, composta por empresas estatais e privadas do setor elétrico e vencedora do leilão, em abril de 2010, realizado para outorgar a construção da usina.

Os custos<sup>92</sup> da construção da usina de Belo Monte, de acordo com dados de junho de 2001, equivalem a US\$ 4 bilhões. Estes custos, no entanto, não incluem os valores referentes ao sistema de transmissão e à construção de portos, diques e subestações (Souza e Reid, 2010). No próprio governo há controvérsias em relação aos reais custos do projeto, sendo que alguns técnicos chegaram a declarar que os custos com Belo Monte podem chegar a US\$ 9 bilhões. Especialistas do setor energético afirmam que os custos podem ultrapassar US\$ 17 bilhões, pois o projeto é extremamente complexo do ponto de vista da engenharia, além de haver a expectativa de altos gastos ambientais e sociais com medidas compensatórias e mitigadoras (Souza e Reid, 2010). Por causa destas indefinições, e como consequência dos altos riscos que envolvem o projeto de Belo Monte, estima-se que 80% a 90% do financiamento do projeto será proveniente dos cofres públicos, principalmente do BNDES (Fearnside, 2011).

Especialistas têm enfatizado diversos impactos negativos de Belo Monte. De acordo com o estudo de impacto ambiental apresentado pela Eletrobras, o número de pessoas diretamente atingidas, localizadas na zona rural, corresponde a 2.822. Entretanto, o EIA considera apenas a área diretamente afetada, que se limita às obras da estrutura de engenharia (barragem, canteiros, estradas de acesso, bota-fora e áreas de inundação). Vários grupos sociais questionam o número de pessoas afetadas apresentado no EIA, sendo que algumas organizações acreditam que o número total de pessoas atingidas pode ser três vezes maior que o previsto pela Eletrobras (Souza e Reid, 2010). Além do deslocamento de pessoas, a usina será responsável por diversas mudanças demográficas na região: deslocamento de população; criação, fusão e desaparecimento de municípios; e migrações.

Souza e Reid (2010) elencam outros impactos de Belo Monte: *i)* declínio da atividade pesqueira, o que gera sérios problemas sociais e econômicos, pois muitos habitantes locais trabalham com atividades relacionadas com a exportação de peixes; *ii)* redução de áreas para a agricultura, o que também tem efeitos sociais e econômicos para a região; *iii)* perda na qualidade da água; *iv)* emissão de dióxido de carbono e de metano, causados pela decomposição da biomassa submersa na água; e *v)* surgimento de grandes mananciais de águas paradas, que proporcionarão um ambiente ideal para a proliferação de vários vetores de doenças, como a malária e a doença de chagas.

O início do processo decisório sobre Belo Monte é caracterizado pela centralidade do governo federal, principalmente da burocracia do setor elétrico, que teve a iniciativa de realizar estudos para verificar a viabilidade de construir usinas hidrelétricas no rio Xingu. Nesse contexto, entre 1975 e 1979, o governo brasileiro, por meio da recém-criada Eletronorte, iniciou estudos sobre o potencial hidrelétrico do rio Xingu, o que deu origem ao relatório Estudos de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do rio Xingu, finalizado na década de 1980. Este relatório concluiu que o aproveitamento energético pleno do Xingu ocorreria com a realização de sete barramentos, que produziriam 19 mil MW de energia.

<sup>92.</sup> No fim de 2009, o Instituto Socioambiental (ISA) informou que "o custo da obra, porém, ainda é indefinido. Estima-se que o valor da construção, previsto em R\$ 7 bilhões no PAC, deve ultrapassar R\$ 30 bilhões. Com isso não se sabe qual será o custo da energia gerada — ainda mais ao se levar em conta que, embora a Eletronorte afirme que a hidrelétrica tem energia potencial de 11.233,1 MW, o EIA-Rima registra que a energia firme será de 4.462,3 MW, ou seja, 39% da capacidade instalada" (ISA, 2009).

No total, estas usinas alagariam mais de 18 mil km² e atingiriam mais de 7 mil índios. (ISA, [s.d.]).

A defesa oficial da construção de Belo Monte pelo governo teve início com o lançamento do PNEE 1987-2010, que destacou o rio Xingu como de extrema importância para o setor energético brasileiro e apontou a usina de Kararaô<sup>93</sup> como a melhor opção para integrar as usinas do rio Xingu ao Sistema Interligado Brasileiro. O plano previa a construção de Kararaô até 2000 e de Babaquara até 2005 (Fearside, 2006). A partir desse plano, Belo Monte passou a ser considerada essencial por vários planos energéticos e de desenvolvimento elaborados pelo governo, como o Avança Brasil, do então presidente Fernando Henrique Cardoso, e o PAC.<sup>94</sup>

O debate sobre Belo Monte é caracterizado pela presença de diversos atores, que vêm negociando o projeto de Belo Monte por mais de trinta anos. Estas negociações se inserem em um contexto que tem passado por mudanças importantes: a aprovação de legislações ambientais, na década de 1980 – como a introdução da obrigatoriedade de EIA-Rima no processo de licenciamento ambiental, em 1981 –, que têm o objetivo de impedir a concretização de projetos insustentáveis ambientalmente; a CF/88, que estimula a democracia participativa e intensifica o federalismo; reformas no setor elétrico, que ora aumentam a intervenção estatal, ora defendem a privatização (Hochstetler, 2010).

O processo decisório da usina tem contado com a vigilância de diversos movimentos sociais e do MP (detalhes no item mapeamento dos principais atores). Logo após o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, na década de 1980, a Eletronorte decidiu alterar o nome do projeto de Kararaô para Belo Monte como uma forma de mostrar respeito aos indígenas afetados pela hidrelétrica, além de ter anunciado que não adotará mais nomes indígenas para hidrelétricas na Amazônia. A principal consequência deste encontro foi o abandono das barragens de Babaquara do plano de 2010. Em 1994, o projeto foi revisado e a área do reservatório foi reduzida de 1.225 km² para 516 km² para evitar o alagamento de terras indígenas. Em 2003, como resultado do embargo judicial que impedia a continuidade do processo de licenciamento da usina, a Eletronorte declarou que a capacidade de produção de energia de Belo Monte seria reduzida pelo menos na fase inicial do projeto.

A vigilância realizada pelo MP também teve vários resultados, principalmente no sentido de atrasar a decisão final de construir Belo Monte. Isto ocorreu porque a elaboração do EIA-Rima foi suspensa várias vezes e por motivos diferentes, o que impediu que o Ibama aprovasse a licença ambiental, uma vez que, de acordo com a legislação brasileira, a emissão da licença prévia está condicionada à análise do EIA-Rima.

# 9.3 Análise

## 9.3.1 Dimensões que caracterizaram o processo

Atos normativos e seus impactos no processo

Este tópico apresenta os atos normativos relacionados com as APs ocorridas no âmbito do processo de licenciamento ambiental, além de analisar suas consequências para o caso de Belo Monte. A legislação tratada aqui se refere a: Resolução Conama nº 9/1987, que dispõe

<sup>93.</sup> Como já mencionado, Kararaô se refere ao nome inicial de Belo Monte.

<sup>94.</sup> Informações disponíveis em: <a href="http://www.socioambiental.org/search/result\_html?txtPalavraChave=belo%20monte&tipo\_busca=noticias&criterio\_busca=todas, 2011">http://www.socioambiental.org/search/result\_html?txtPalavraChave=belo%20monte&tipo\_busca=noticias&criterio\_busca=todas, 2011>.

sobre finalidades, prazos e procedimentos das audiências públicas ocorridas no processo do licenciamento ambiental; atos normativos referentes à inclusão da população indígena no processo de licenciamento; Convenção nº 169 da OIT; Artigo 231 da CF/88; e Lei nº 7.347/1985, que amplia a atuação do MP, possibilitando que o órgão tenha uma atuação ativa e diversa nas audiências públicas.

A institucionalização de um mecanismo participativo no processo de licenciamento ambiental ocorreu com a edição da Resolução Conama nº 9/1987, que regulamenta a ocorrência de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental. De acordo com esta resolução, a finalidade das audiências é "(...) 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" (Conama, 1987c). Estas audiências devem ocorrer nas seguintes situações: por iniciativa da agência ambiental, responsável pelo licenciamento, sempre que julgar necessário; e por provocação de entidade da sociedade civil, do MP ou por cinquenta ou mais cidadãos. A resolução determina que a audiência pública deve ser dirigida pelo representante do órgão licenciador, que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Rima, abrirá as discussões com os interessados presentes. Quando o órgão responsável pelo licenciamento negar solicitação de audiência pública, a licença concedida não terá validade. Por fim, esta resolução destaca que a audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados e que, em função "(...) da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental" (Conama, 1987c).

O processo de realização de audiências de Belo Monte seguiu, em grande medida, a resolução exposta. As audiências foram todas de iniciativa do órgão ambiental. Desde o início do processo, o Ibama se mostrou preocupado com o processo participativo, além de ter convocado audiências em diversos momentos do licenciamento: assim que o processo foi aberto, em 2006, 95 com o objetivo de apresentar o empreendimento à população e de colher subsídios para a elaboração do termo de referência; em 2007, para informar à população da retomada do processo de licenciamento – que havia sido paralisado por decisão judicial – e para colher subsídios para o TR; e em 2009, para apresentar e discutir o EIA-Rima. Apesar da preocupação em realizar audiências em vários momentos do processo, o Ibama negou o pedido de diversas entidades da sociedade civil e até mesmo uma recomendação (Recomendação nº 5/2009) do MP para que outras audiências fossem realizadas com o objetivo de incluir populações isoladas.

Grande importância é dada pela legislação brasileira para a inclusão da população indígena no processo decisório de empreendimentos que sejam construídos em suas terras ou que impactem estas comunidades. A CF/88 considera as terras indígenas como federais, sendo partes do domínio exclusivo da União. Entretanto, o Artigo 231 da Constituição Federal também reconhece o direito de grupos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por estes. Como consequência, a exploração de recursos hídricos em terras indígenas depende de autorização legislativa, que deve garantir a ocorrência de oitivas das comunidades indígenas afetadas (Costa, 2010).

Além da garantia estabelecida pela CF/88 para a inclusão de povos indígenas no processo decisório de empreendimentos que tenham impacto em suas terras, ao ratificar<sup>96</sup> a Convenção nº 169/1989 da OIT, em julho de 2002, o Brasil se comprometeu a:

<sup>95.</sup> Apesar de terem sido convocadas, as audiências, em 2006, não ocorreram porque, logo em seguida, o licenciamento foi suspenso por decisão judicial.

<sup>96.</sup> Entretanto, tal convenção ainda não foi regulamentada.

(...) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; [e a] criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem (OIT, 2011, Artigo 6º).

Dessa forma, além das audiências previstas pela Resolução Conama nº 9/1987, o processo de licenciamento de Belo Monte deve dar especial atenção à oitiva das comunidades indígenas, uma vez que esta é a orientação tanto da CF/88 quanto da Convenção nº 169. A análise do processo de licenciamento ambiental de Belo Monte, entretanto, mostra que a questão indígena foi tratada com pouco cuidado no início do processo. Assim, uma decisão judicial, em 29 de março de 2006, afirmou que o processo que culminou na promulgação do Decreto Legislativo nº 788/2005, aprovando Belo Monte, possui vários vícios, uma vez que não foi precedido da oitiva das comunidades indígenas. Portanto, este decreto desrespeitou o Artigo 231 da CF/88 e o Artigo 6º da Convenção OIT nº 169/1991. Como consequência, o processo de licenciamento ambiental foi suspenso e, em 2009, foram realizadas doze audiências públicas em terras indígenas, coordenadas pela Funai e com o apoio do Ibama. Entretanto, como será visto neste relatório, como ainda não existe regulamentação para a convenção, o formato destes eventos foi questionado por vários grupos sociais e pelo MP.

Decisão recente da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região revela que a questão indígena ainda não foi pacificada. No dia 12 de agosto de 2012, a 5ª Turma determinou a suspensão imediata das obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O desembargador Souza Prudente esclareceu que

(...) o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 788/2005 sem ouvir comunidades indígenas, como manda a OIT e o parágrafo 3º da Constituição brasileira, autorizando o início das obras e ordenando que se fizesse um estudo póstumo (...) No entanto, a Constituição não autoriza um estudo póstumo, mas sim, um estudo prévio. Por isso o licenciamento dado pelo Ibama é inválido (Correioweb, 2012).

Entretanto, no dia 27 de agosto, o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu liminar em favor da AGU permitindo a retomada das obras (Norte Energia, 2012).

Por fim, atenção especial deve ser dada à atuação do MP no processo de licenciamento ambiental, principalmente no âmbito das audiências públicas, pois o órgão age convocando audiências, fiscalizando se estes processos participativos cumpriram o previsto na legislação, além de receber reclamações da sociedade civil em relação ao procedimento das audiências. O ministério passou por uma ampla reestruturação com a CF/88 e com a Lei nº 7.347/1985, agregando as funções de promoção de inquérito civil e de ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988, Artigos 127, *caput*, e 129, inciso III). Além disso, o órgão passou a ter a função de defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas (Brasil, 1988, Artigo 127, inciso V). O órgão possui ampla margem de ação, podendo agir por vias judicial e extrajudicial.

Apesar de organizações da sociedade civil não necessitarem do MP para a proposição de ações civis públicas, geralmente estas preferem endereçar suas reclamações ao órgão. De acordo com Lopes (2000 *apud* Costa, 2010), isto ocorre porque, de todos os atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental, o MP é o que possui a equipe mais bem qualificada. Dessa forma, o órgão tem facilitado bastante a atuação da sociedade civil em processos de licenciamento ambiental polêmicos.

No caso de Belo Monte, a atuação do MP no licenciamento foi responsável pela judicialização do processo, que passou a sofrer inúmeras interferências judiciais, sendo paralisado e retomado diversas vezes. Em relação às audiências públicas, o MP utilizou os instrumentos ação civil pública e recomendações para interferir nestes processos participativos. Em 2006 – ano de abertura do processo de licenciamento ambiental de Belo Monte –, o órgão ajuizou ação civil pública contra a Eletronorte e o Ibama com o objetivo de paralisar o processo de licenciamento, incluindo as audiências que já haviam sido previstas pela agência ambiental, uma vez que não havia ocorrido oitivas das comunidades indígenas. Em 2007, após a convocação de audiências públicas pelo Ibama, o MP e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará requereram audiências públicas em Belém para a discussão do termo de referência do empreendimento. Em 2009, após divulgação do Ibama das datas e dos locais de audiências que ocorreriam para apresentação do EIA-Rima, o MP, por provocação de diversas entidades da sociedade civil, recomendou ao Ibama que fossem realizadas outras audiências em localidades diversas, a fim de permitir que populações isoladas fossem ouvidas.

Os atos normativos afetam a efetividade das audiências públicas de diversas maneiras. Tal como mostra o estudo das audiências realizadas pela ANTT, em 2011,97 a legislação pode interferir positivamente em processos participativos ao garantir a coordenação e a transparência. Por sua vez, o estudo de caso das audiências públicas para discutir o EIA-Rima das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau mostra que os atos normativos podem desencadear uma série de deficiências no processo participativo.

Em Belo Monte, pôde-se concluir que os atos normativos tiveram efeitos tanto positivos como negativos para a efetividade das audiências em questão. As legislações referentes à questão indígena e ao MP tiveram consequências claramente positivas. As primeiras foram utilizadas por diversos grupos – indígenas, MP, organizações da sociedade – como um forte argumento legal para exigir que grupos indígenas fossem tratados de forma diferenciada no processo decisório de Belo Monte. A segunda conferiu poder suficiente para que o MP interferisse no processo decisório ao exigir a ocorrência de audiências em diversas localidades para permitir a participação de populações isoladas; e ao criticar o formato das audiências ocorridas em 2009.

Por sua vez, a previsão da Resolução Conama nº 9/1987 da ocorrência de audiências após a elaboração do EIA-Rima gera algumas críticas. Por um lado, organizações da sociedade civil gostariam de expressar suas demandas e preocupações em relação à obra, além de esclarecer dúvidas, em momento anterior ao previsto pela legislação. Por outro lado, técnicos do Ibama acreditam que, antes da aprovação da licença prévia, muitas informações ainda não foram definidas, o que compromete a efetividade das audiências, pois muitas perguntas ficam sem resposta. Em outras palavras, o momento estabelecido pela legislação gera problemas referentes ao *timing* do processo.

## Mapeamento dos principais atores

Esta subseção tem como objetivo apresentar os principais atores envolvidos no processo decisório de Belo Monte. Primeiramente, são identificados, a partir de uma revisão bibliográfica sobre o assunto, os atores interessados no processo de uma forma geral e, logo em seguida, são apontados os atores envolvidos nas audiências públicas de Belo Monte.

<sup>97.</sup> Audiências realizadas para discutir o plano de outorga sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

O processo decisório de Belo Monte é descrito por Hochstetler (2010) como o conflito de interesses entre diversos atores ao identificar coalizões de defesa e de bloqueio. A primeira é formada por Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Aneel e Eletrobras. Este grupo defende a construção de Belo Monte por acreditar que a energia hidrelétrica é vantajosa para o país por ser mais barata; pelo fato de Belo Monte estar distante da maior hidrelétrica brasileira, Itaipu, o que possibilita complementar o sistema hidrelétrico com uma nova usina que possui o período de variação do nível de água diferente de Itaipu. Além disso, este grupo insiste na qualidade do projeto: de acordo com o MME, Belo Monte inundará apenas 0,04 km² por MW instalado, número muito inferior à média nacional de 0,44; a usina ocupará apenas 0,5% do bioma amazônico. Este grupo utiliza o argumento de que Belo Monte é um projeto de interesse estratégico para o país por permitir a manutenção do crescimento econômico brasileiro.

A coalizão de bloqueio, por sua vez, é formada por uma rede de atores nacionais e internacionais, representantes do governo e da sociedade civil. Entre os atores governamentais, especial ênfase deve ser dada ao MP, que interferiu diversas vezes no processo para garantir a sustentabilidade ambiental de Belo Monte e a participação de todos os atores afetados pela usina. Entre os atores da sociedade civil, o Instituto Socioambiental e os grupos indígenas têm tido um papel de destaque no processo de negociação. Os participantes deste grupo são motivados pelo medo das consequências sociais e ambientais da usina, além de serem contra o modelo de desenvolvimento defendido pela coalizão de defesa, em que a necessidade de atender à demanda energética de indústrias eletrointensivas é a principal preocupação (Hochstetler, 2010).

Fearnside (2006 e 2011) também descreve o processo decisório de Belo Monte como o conflito entre dois grupos. O grupo que defende o projeto é composto por: barrageiros, MME, Eletrobras, Eletronorte, atores internacionais ligados à indústria de alumínio e algumas instituições acadêmicas, como a Coordenação de Pesquisa e Pós-Graduação em Engenharia (COPPE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Contra o projeto são identificados povos indígenas e entidades que lutam pelos seus direitos, como a Comissão Pró-Índio, de São Paulo, e o Conselho Missionário Indigenista; diversas ONGs nacionais e internacionais; MMA; Ibama; instituições acadêmicas, como Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), da Universidade Federal do Pará (UFPA), e o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (Inpa). Para Fearnside (2006; 2011), o principal fator que motiva a defesa de Belo Monte é a necessidade de fornecer energia barata para indústrias metalúrgicas: em 2004, foram divulgados os planos do governo de instalar uma usina de alumínio no Pará com investimentos brasileiros e chineses; as usinas de alumínio Alcoa (americana) e a nipo-brasileira Albras pretendem aumentar sua produção a partir da utilização da energia proveniente de Belo Monte.

Entrevistas realizadas pelo Instituto Socioambiental, entre 2002 e 2003, com líderes locais – os prefeitos dos municípios atingidos pela construção de Belo Monte, o governador do Pará eleito em 2002 e o ex-secretário especial de Infraestrutura do estado do Pará – mostram que a maioria deles se posiciona a favor da usina. Os motivos apresentados são diversos, mas se relacionam com questões econômicas e com os investimentos em infraestrutura

<sup>98.</sup> O autor cita as seguintes ONGs: Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB); Movimento pelo Desenvolvimento da Rodovia Transamazônica pelo Xingu (MPDTX); International Rivers Network; Living Rivers Coalition; Instituto Socioambiental; Friends of the Earth-Brazilian Amazonia, Greenpeace e Conservation International.

para a região por parte da Eletronorte e da empresa responsável pela construção da usina:<sup>99</sup> Belo Monte demandará serviços de mão de obra, além de atrair a instalação de empresas; o plano de inserção regional trará alguns benefícios locais, como construção de escolas, investimento na qualificação da mão de obra e em saneamento e aumento da oferta de energia elétrica para a região.<sup>100</sup>

Algumas organizações relevantes no processo decisório de Belo Monte e que se posicionam como contrárias à usina são pouco abordadas pela literatura, como a Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Altamira do Campo e da Cidade (MMTCC) e o Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS). A FVPP se situa na região da Transamazônica, com sede em Altamira, e surgiu como movimento social na década de 1980, após o abandono do projeto de colonização da região pelo governo federal. Esta fundação agrega 113 organizações filiadas ao longo dos municípios da rodovia Transamazônica e do rio Xingu e tem firmado parcerias com instituições governamentais e não governamentais para a execução de políticas em áreas diversas: educação, juventude, crédito agrícola, economia florestal etc. A missão da FVPP é contribuir para as políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, e, dessa forma, tem se posicionado como crítica ao projeto da usina de Belo Monte. 101

O MMTCC reúne as mulheres militantes do movimento social de todos os municípios da área de influência da FVPP. O surgimento do movimento foi motivado pela busca de justiça no episódio das crianças emasculadas de Altamira.<sup>102</sup> Atualmente, o movimento tem como principais bandeiras o repúdio à violência doméstica, a resistência contra a construção do complexo hidrelétrico de Belo Monte e a luta pelos direitos da criança e do adolescente.<sup>103</sup> Em relação à luta contra a usina de Belo Monte, o início da atuação do movimento se deu na década de 1980 e foi marcado pela tentativa de barrar o empreendimento. Atualmente, a estratégia do movimento deixou de ser combativa para focar na garantia de medidas compensatórias e de mitigação adequadas. Esta mudança de postura ocorreu após a aprovação da LP, quando ficou claro para o movimento que a usina seria construída de qualquer forma. Entretanto, entrevista com a representante do MMTCC revelou que, a partir desta luta contra a usina, alguns integrantes do movimento formaram um grupo mais radical, hoje conhecido como Movimento Xingu Vivo para Sempre, que ainda tenta barrar a construção de Belo Monte. O MXVPS é um coletivo de organizações e movimentos sociais e ambientais da região de Altamira e da área de influência do projeto da hidrelétrica de Belo Monte e seu foco principal é lutar contra Belo Monte.<sup>104</sup>

Quanto aos indígenas afetados pelo empreendimento, estes foram separados em três grupos no estudo de impacto ambiental: o grupo 1 se refere aos indígenas que habitam a Volta Grande do Xingu – Juruna do Paquiçamba, Arara da Volta Grande – e os Juruna do km 17; o grupo 2 são os índios que se localizam às margens do rio Xingu, acima da Volta Grande – Asurini do Koatinemi, Araweté, Parakanã – e às margens do rio Iriri – Arara, Arara de Cachoeira Seca, Kararaô; o grupo 3 se refere aos índios citadinos. A maior parte destes índios deverá ser deslocada compulsoriamente, sendo que a soma dos indígenas

<sup>99.</sup> De acordo com o contrato da obra, tanto a Eletronorte como a Norte Energia deverão investir em infraestrutura e na melhoria das condições sociais locais a partir do Plano de Inserção Regional. Informações disponíveis em: <a href="http://www.socioambiental.org/esp/bm/inv.asp">http://www.socioambiental.org/esp/bm/inv.asp</a>.

<sup>100.</sup> Mais informações em: <www.socioambiental.org/esp/bm/ppl.asp>.

 $<sup>101.\</sup> Mais\ informações\ em: < http://www.fvpp.org.br/quemsomos.asp>.$ 

<sup>102.</sup> Na década de 1980, algumas crianças de Altamira foram sequestradas, torturadas e castradas por uma seita de magia negra. Informações disponíveis em: <a href="http://www.altamira.pa.cnm.org.br/portal1/municipio/noticia.asp?ildMun=100115009&ildNoticia=10441">http://www.altamira.pa.cnm.org.br/portal1/municipio/noticia.asp?ildMun=100115009&ildNoticia=10441</a>.

<sup>103.</sup> Mais informações em: <a href="http://www.fvpp.org.br/projetos\_detalhe.asp?cod=61&cod\_pai=13">http://www.fvpp.org.br/projetos\_detalhe.asp?cod=61&cod\_pai=13>.

<sup>104.</sup> Mais informações em: <a href="http://www.xinguvivo.org.br/quem-somos/">http://www.xinguvivo.org.br/quem-somos/</a>>

diretamente e indiretamente afetados corresponde a 2.208. O EIA não incluiu em sua análise os impactos sobre índios isolados, como é o caso do grupo Kayapó. É importante esclarecer que uma das falas do representante da Eletrobras na audiência de Vitória do Xingu afirma que o projeto não alagará nenhuma terra indígena. De acordo com este representante, a principal modificação no projeto de Belo Monte foi a redução da área do reservatório, que teve como um dos objetivos principais evitar que terras indígenas fossem alagadas. Nesse sentido, os índios considerados como afetados diretamente são aqueles que habitam uma área mais próxima da barragem. Entre as organizações da sociedade que lutam pelos direitos dos indígenas no processo de Belo Monte, destacam-se a Comissão Indigenista Missionária (Cimi) e a Associação dos Índios Moradores de Altamira (Aima).

Grande parte dos atores da sociedade civil identificados na literatura estudada como contrários a Belo Monte tiveram uma forte atuação nas audiências públicas, como é o caso do Instituto Socioambiental, que teve uma atuação importante nas audiências por levantar diversos questionamentos sobre o EIA. Nas audiências, a presença de organizações locais foi de grande importância, com ênfase para a atuação de associações de moradores, 105 sindicatos, associações comerciais e movimentos ambientais. De acordo com entrevistas, os atores que mais se destacaram nas audiências foram: a FVPP, os conselhos – principalmente o de saúde –, as associações de bairro, o MP e o movimento das mulheres.

As gravações das audiências revelam que o público se encontrava bastante dividido, havendo diversas falas defendendo o projeto e muitas manifestações contrárias à usina. Quanto ao grupo que se posicionou favorável à usina, deve-se destacar a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) e diversos sindicatos (de comerciantes, da indústria madeireira, da construção civil etc.). Além disso, grande parte dos prefeitos dos municípios onde ocorreram os eventos, com exceção da prefeita de Altamira, discursou a favor da usina. Interessante notar que alguns indígenas da etnia Xipaia presentes nas audiências se declararam como favoráveis à usina, utilizando, inclusive, camisetas de apoio à obra. O argumento principal deste grupo é que Belo Monte impulsionará o desenvolvimento regional.

Por seu turno, uma grande diversidade de atores se posicionou como críticos ao projeto da usina, ao processo decisório como um todo e à própria audiência: professores da UFPA apontaram diversas falhas no EIA; o representante do governo estadual exigiu a implementação de um plano de desenvolvimento regional sustentável concomitante com a execução da obra; o MP criticou o curto tempo para a manifestação do público (que era de três minutos, com direito à réplica); ativistas do Movimento Xingu Vivo para Sempre afirmaram que não houve tempo para análise detalhada dos estudos ambientais. Além destes atores, pode-se citar a postura crítica de pesquisadores do Instituto de Pesquisas Amazônicas e do Painel de Especialistas; 106 de padres da Igreja Católica; de políticos locais, como o deputado Wandenkolk Gonçalves; das associações de Vitória do Xingu, que se uniram na audiência para se colocarem contra o projeto por questões culturais e ambientais; do Fórum de Desenvolvimento Regional da Transamazônica e do Xingu.

Por fim, a atuação do MP, como já ressaltada pela literatura revisada, merece destaque. Esta atuação foi ampliada consideravelmente após a edição da Lei nº 7.347/1985, quando o órgão agregou as funções de promover inquérito civil e ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos. Na via judicial, o MP conta com os seguintes instrumentos: a ação penal, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e a

<sup>105.</sup> Como a Associação dos Moradores da Reserva Extrativista do Médio Xingu e a Associação dos Moradores do Bairro Jardim Independente. 106. O painel de especialistas foi formado por diversos pesquisadores de universidades brasileiras com o objetivo de estudar o EIA-Rima.

ação direta de inconstitucionalidade. Na via extrajudicial, o órgão pode utilizar os termos de ajustamento de conduta e as recomendações. É consenso na literatura que o MP diminui os custos da sociedade civil de se manifestar contra certos projetos governamentais (Lopes, 2000; Costa, 2010). Entretanto, alguns críticos apontam que a atuação do MP causa muitos atrasos no processo de licenciamento, além de limitar a autonomia dos funcionários da agência ambiental (Banco Mundial, 2008).

O início da atuação do MP no processo de Belo Monte data de 2006, quando o órgão questionou a competência da secretaria ambiental estadual de licenciar o projeto da usina, visto que o Xingu é um rio federal. A consequência disto foi a transferência do licenciamento para o Ibama. No total, o MPF do Pará elaborou, até outubro de 2011, quinze ações civis públicas contra Belo Monte. Nas quatro audiências públicas ocorridas para discutir o projeto de Belo Monte, o ministério não foi convidado para compor as mesas de abertura e diretora, mas teve uma atuação bastante ativa e crítica no processo.

# Características relevantes dos responsáveis pelas audiências públicas

O principal ator envolvido com a organização das APs é o Ibama, pois, de acordo com a Resolução Conama nº 9/1987, cabe a este órgão licenciador coordenar as audiências públicas que se inserem no processo de licenciamento ambiental. Por sua vez, grande parte da responsabilidade da organização das audiências, principalmente no que se refere à logística do evento, foi compartilhada entre o Ibama e a Eletrobras. Por exemplo, coube ao Ibama divulgar na imprensa oficial o evento; convidar, por meio de ofício circular, organizações do governo; e disponibilizar o estudo de impacto ambiental. A Eletrobras foi responsável pela divulgação local do evento e pela disponibilização de transporte. A forte presença da Eletrobras é consequência da responsabilidade do empreendedor em custear os gastos provenientes do processo licenciatório, entre estes os ligados à organização de audiências públicas (Costa, 2010).

Tanto o Ibama como a Eletrobras são instituições em que o conhecimento técnico predomina, pois grande parte de seus funcionários têm formação em ciências naturais e exatas. Além disso, entrevistas com técnicos do Ibama revelam que há pouca capacitação na área social para que seus funcionários tenham capacidade de lidar com situações de mediação de conflito, algo essencial para a condução de audiência públicas de assuntos polêmicos.

Em relação ao Ibama, há muitas críticas relacionadas com a falta de independência do órgão. O Artigo 84 da CF/88 determina que compete privativamente ao presidente da República nomear e exonerar os ministros de Estado. Compete aos ministros referendar os atos e decretos assinados pelo presidente da República. A CF/88 determina que serão nulos os atos e decretos assinados somente pelo presidente da República, sem o *referendum* do ministro da respectiva pasta. Apesar disso, Moraes (2012, p. 501) afirma que "(...) por ser de livre nomeação presidencial, o ministro que não concordar com a conduta do presidente da República, negando-se a referendá-la, deverá deixar o cargo, a pedido ou de ofício". Esta autonomia limitada dos ministros é apontada pela mídia como um problema sério enfrentado pelo Ibama, pois o instituto passa a ter pouca capacidade para barrar os projetos desenvolvimentistas do governo federal. As recentes mudanças institucionais do órgão, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em 2007, também são apontadas por alguns ativistas e estudiosos do assunto como uma estratégia de dividir e enfraquecer a pasta ambiental (A tribuna, 2012).

A fragilidade do Ibama é intensificada pelas diversas pressões aos seus funcionários: de um lado, influências políticas e sindicais exigem a rápida aprovação de licenças ambientais de projetos de infraestrutura; de outro lado, ambientalistas reclamam que o órgão deveria inviabilizar estes projetos por causa de seus danos ambientais e sociais. Soma-se a isto o problema de falta de funcionários do instituto (Ucho.Info, 2011).

O estudo do licenciamento ambiental de Belo Monte fornece indícios das pressões políticas enfrentadas pelo Ibama. Por exemplo, em 28 de janeiro de 2010, os técnicos do Ibama publicaram um despacho (Despacho nº 5/2010) afirmando que havia pendências que inviabilizavam a emissão da licença prévia. Afirmaram ainda que não tiveram tempo para analisar questões referentes às condicionantes para emissão da LP. Mesmo assim, poucos dias depois – no dia primeiro de fevereiro do mesmo ano –, a licença foi aprovada.

Essas fragilidades afetam diretamente a condução das APs. Por exemplo, como bem apontam técnicos do Ibama entrevistados, a inexistência de qualquer sistematização dos resultados destes eventos e de uma devolutiva para a população pode ser relacionada com o reduzido número de funcionários do órgão e pela falta de pessoal com formação em ciências sociais/humanas e com experiência em solução de conflitos e em processos participativos. O reduzido escopo do debate das audiências também pode ser um sinal das limitações elencadas, visto que grandes projetos de infraestrutura são decididos em momento anterior ao pedido de licença ambiental, restando pouca independência ao órgão ambiental para barrar estes projetos.

#### Desenho e processo de realização das audiências públicas

O objetivo deste tópico é entender como o desenho institucional das APs estudadas contribuiu ou prejudicou a sua efetividade. Tendo em mente que as finalidades de uma audiência são variadas<sup>107</sup> – fornecimento de subsídios para a tomada de decisões; informação da sociedade sobre planos e projetos governamentais, o que aumenta a legitimidade e a aceitação destes planejamentos; diminuição de conflitos entre grupos e atores que defendem interesses divergentes no processo político –, a forma como estes eventos são conduzidos e organizados determina, em grande medida, seu sucesso ou insucesso em relação a estas finalidades. Dessa forma, são analisadas a seguir algumas características relacionadas ao desenho institucional e ao processo de realização das audiências.

# 1) Eventos preparatórios.

As quatro audiências públicas ocorridas no âmbito do processo de licenciamento ambiental de Belo Monte com o objetivo de discutir o EIA-Rima foram precedidas de audiências informais abertas para o público em geral e de oitivas das comunidades indígenas. Além disso, após a audiência de Altamira – ocorrida em 2009 e considerada como a maior AP realizada no âmbito de licenciamento de Belo Monte – foi feita uma reunião, a pedido de grupos indígenas, para que fossem discutidas questões que não foram tratadas nas audiências.

Em 2007, quando o Ibama retomou o processo de licenciamento ambiental – que havia sido iniciado em 2006, mas suspenso por decisão judicial –, o órgão reagendou audiências públicas e enviou convite para diversos órgãos governamentais. Segundo o Ibama:

(...) as referidas Reuniões Públicas não estão formalizadas no processo de licenciamento ambiental, contudo foram consideradas pelo Ibama e pelos responsáveis legais do AHE Belo Monte como

<sup>107.</sup> Ver capítulo Objetivos das APs, no relatório 1 da pesquisa (Ipea, 2012).

uma oportunidade de informar a população da retomada do processo no que diz respeito ao licenciamento ambiental e, através de sua oitiva, colher subsídios à realização à confecção e emissão do termo de referência que determinará requisitos mínimos ao EIA-Rima (Ibama, 2006, p. 575-576).

Essas audiências informais ocorreram nos dias 28 e 29 de agosto de 2007 em Altamira e Vitória do Xingu. Os eventos foram coordenados pelo Ibama, que abriu o encontro com a apresentação dos objetivos da consulta pública e das regras de condução. Logo após a apresentação do Ibama, o empreendedor expôs o projeto e explicou as etapas do estudo para a elaboração do termo de referência. Em seguida, houve abertura de inscrições para as constribuições da sociedade, que foi seguida de esclarecimento do Ibama e do empreendedor. Na reunião de Altamira, estiveram presentes 517 pessoas e a duração do evento foi de 20h 20. Ocorreram 93 manifestações escritas e quatorze orais. Na reunião de Vitória do Xingu, 489 pessoas estiveram presentes, ocorreram 133 manifestações escritas e treze orais e a reunião teve duração de aproximadamente três horas. Nos dois eventos, o Ibama estabeleceu um prazo de dez dias úteis, a contar da realização das reuniões, para o recebimento de comentários, manifestações e sugestões.

As audiências públicas nas terras indígenas ocorreram entre os dias 18 de agosto e 2 de setembro de 2009, em doze<sup>108</sup> comunidades diferentes. A decisão de realizar estas audiências foi resultado de uma batalha judicial travada entre o MP, de um lado, e o Ibama e a Eletronorte, de outro, em que a legalidade da condução do processo de licenciamento era questionada, uma vez que a aprovação do projeto de Belo Monte pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 788/2005) tinha ocorrido sem que ocorresse oitivas de comunidades indígenas. Dessa forma, desde a abertura do processo de licenciamento, em 2006, o MP teve uma atuação intensa para garantir a participação dos povos indígenas afetados pelo empreendimento.

Quanto às oitivas das comunidades indígenas, uma importante ressalva deve ser feita. Apesar de terem ocorrido reuniões, coordenadas pela Funai, em doze comunidades indígenas, o MP não as considera como oitivas, 109 pois a própria Funai, ao abrir os encontros, declarou que as reuniões não eram oitivas. De acordo com representante do MPF de Altamira, esta questão está sendo questionada na via judicial pelo STF. A opinião de representante da Associação dos Índios Moradores de Altamira também é no sentido de que as oitivas não ocorreram.

A gente nunca aceitou essa questão das oitivas. Na verdade, a Funai, na pessoa do presidente, atropelou essa questão da oitiva indígena. Nunca aceitamos esse fato. A gente se acomodou um pouco porque a gente tentou mudar o foco de discussão para outra linha, mas nós nunca esquecemos esse fato porque se você pegar a legislação brasileira você vai entender que realmente não aconteceu as oitivas indígenas porque as comunidades não foram consultadas. A Funai se aproveitou de reuniões, de apresentações nas aldeias em relação a Belo Monte e transformou isso em oitivas indígenas. Então pra nós nunca teve oitivas indígenas porque na constituição diz que as lideranças indígenas afetadas pelo projeto têm que ser ouvida pelo Congresso Nacional. Se aceita o projeto ou não e quais são suas questões e isso não foi feito de nenhuma forma.<sup>110</sup>

<sup>108.</sup> Aldeia Paquiçamba, TI Juruna do Km 17, Aldeia Bacajá, Aldeia Apyterewa, Aldeia Ipixuna Araweté, Aldeia Pakajá, Aldeia Jurnati Araweté, Aldeia Koatinemo Asurini, Aldeia Kararaô dos Kaipó-Kararaô, Aldeia Arara do Laranjal, Aldeia Cachoeira Seca e Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu.

<sup>109.</sup> Por causa desta polêmica, o termo oitivas, quando se referir às oitivas das comunidades indígenas, será usado neste relatório entre aspas.

<sup>110.</sup> Entrevista realizada em 19 de junho de 2012, em Altamira-PA.

O argumento da Funai é que, como as oitivas previstas na Convenção OIT nº 169 ainda não foram regulamentadas, não há nenhuma previsão legal que determine como estas consultas devem ocorrer, nem se são vinculantes. Dessa forma, a Funai tem considerado como oitivas as reuniões realizadas com comunidades indígenas cujo objetivo principal seja informar a população quanto aos estudos do componente indígena. O resultado das doze "oitivas" foi a incorporação das contribuições dos indígenas no Parecer nº 21, que corresponde à análise do componente indígena dos estudos de impacto ambiental.

As "oitivas" das comunidades indígenas foram todas conduzidas pela Funai, com a presença do Ibama, da Eletronorte e da Leme Engenharia (empresa responsável pela elaboração do EIA-Rima). O objetivo principal das reuniões foi a apresentação das linhas gerais do parecer da Funai sobre o componente indígena do EIA do projeto da usina de Belo Monte (Informação Técnica Ibama nº 16/2009). Estas reuniões tiveram um público reduzido: a menor reunião contou com apenas oito participantes e a maior, com 41. Este reduzido número de participantes permitiu que os indígenas expressassem diversas preocupações, não se limitando ao empreendimento de Belo Monte. Dessa forma, o debate ficou prejudicado devido ao seu amplo escopo.

As oitivas iniciaram-se com uma breve apresentação da Funai dos estudos etnoecológicos do componente indígena. Após, foi solicitada autorização para filmagem e documentação das reuniões e informou-se a estrutura e o objetivo das reuniões. Todas as "oitivas" foram gravadas pela equipe de filmagem contratada pelo empreendedor. O Ibama informou a fase em que o processo de licenciamento se encontrava e quais seriam as próximas etapas, com destaque para a informação das quatro APs convocadas pelo órgão ambiental para os municípios de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém.

Apesar de não haver restrição para as intervenções dos índios ao longo das apresentações, geralmente, as manifestações se concentravam após a fala do representante do Ibama. Os índios reivindicaram, em praticamente todos os encontros, a realização de oitivas pelo Congresso Nacional. Além disso, eles demandaram que fosse providenciado apoio logístico – principalmente transporte – para que pudessem participar das audiências públicas realizadas pelo Ibama em setembro de 2009. Apesar das controvérsias, de acordo com entrevistados do Ibama, a participação dos indígenas nestas audiências foi garantida a partir da disponibilidade de transporte para os eventos.

No dia 14 de setembro de 2009, logo após a AP de Altamira, ocorreu uma reunião na Funai com alguns representantes indígenas com o objetivo de discutir a audiência de Altamira. Esta reunião ocorreu a partir da demanda de alguns indígenas que se sentiram prejudicados porque não tiveram a oportunidade de expor suas preocupações e dúvidas no evento. Além disso, a atuação destes indígenas foi prejudicada porque a linguagem utilizada no encontro foi muito técnica e de difícil entendimento, além do barulho, que fez com que alguns índios se retirassem do encontro. Dessa forma, esta reunião serviu para que os índios esclarecessem dúvidas sobre o projeto e expressassem suas preocupações.

As duas audiências informais ocorridas em 2007 tiveram um caráter mais informativo, tendo como principal objetivo informar a população sobre a retomada do processo de licenciamento ambiental, apresentar o projeto para a sociedade e explicar a condução dos estudos para a elaboração do termo de referência. As oitivas indígenas tiveram um caráter mais participativo, pois os indígenas tiveram a oportunidade de manifestar suas diversas preocupações e de esclarecer dúvidas – não apenas as relacionadas com o empreendimento de Belo Monte.

Esta natureza mais participativa é consequência do reduzido número de presentes nestes encontros. A reunião da Funai com a população indígena objetivou incluir no processo das audiências um grupo que teve sua participação prejudicada na audiência formal.

Os três tipos de eventos descritos neste relatório contribuíram positivamente para a efetividade da participação no processo decisório de Belo Monte, pois cumpriram a função de sanar algumas deficiências das quatro audiências formais: as audiências que discutiram o termo de referência foram uma tentativa de inserir a participação social em um momento anterior ao previsto pela legislação; as reuniões e oitivas voltadas para os indígenas foram uma forma de ampliar e melhorar a qualidade da participação, ao dar atenção especial a um grupo que sofrerá severas consequências com o projeto da usina.

## 2) Momento de participação e timing do processo.

As quatro audiências públicas formais no âmbito do licenciamento ambiental de Belo Monte ocorreram após a solicitação da Eletrobras de licença prévia ao Ibama. As datas das audiências respeitaram a Resolução Conama nº 9/1987, que prevê a realização de audiências públicas para discutir o EIA-Rima. Dessa forma, as audiências em questão tiveram como principal objetivo apresentar os estudos de impacto ambiental, o que conferiu um caráter bastante informativo a estes eventos.

Apesar do momento da ocorrência das audiências ter respeitado a legislação ambiental, a manifestação – desde o início do debate sobre a construção de hidrelétricas no rio Xingu, na década de 1970 – de diversos atores, da sociedade e do próprio governo, contra o projeto da usina sugere que processos participativos e de interação entre governo e sociedade deveriam ter ocorrido em momento anterior à solicitação da licença prévia. Como consequência da inexistência de mecanismos participativos formais por um longo período, os atores contrários ao projeto de Belo Monte recorreram à Justiça Federal, geralmente via MP, fato que levou à extrema judicialização do processo.

Como mencionado, esta judicialização causou a paralisação e a retomada do processo decisório de Belo Monte inúmeras vezes, o que poderia ter sido evitado se negociações formais entre governo e sociedade tivessem sido estabelecidas ao longo do processo, e não após a solicitação da licença prévia. Nesse sentido, uma das manifestações na audiência de Vitória do Xingu destacou a necessidade da criação de um conselho deliberativo para que as prefeituras, os empresários locais e a população em geral participassem não somente daquelas audiências mas das decisões futuras do processo.

Técnicos do Ibama entrevistados acreditam que o momento previsto pela legislação para a ocorrência de audiências prejudica a efetividade destes eventos, uma vez que, antes da aprovação da LP, muitas informações sobre a obra ainda não estão disponíveis. Assim, muitas perguntas do público não são respondidas de forma completa. A gravação das audiências mostra diversos exemplos neste sentido. Por exemplo, na audiência de Vitória do Xingu, não ficou clara a resposta da Eletrobras à pergunta do Intituto Socioambiental sobre o valor da obra e o custo da energia produzida, visto que estes valores devem ser definidos após a LP. Na mesma linha, perguntas sobre o detalhamento do orçamento para medidas de mitigação não foram respondidas, pois estas definições ocorrem depois da LP, mais especificamente no processo da licença de instalação.

Dessa forma, o ideal seria que as audiências públicas não se limitassem a um único momento: deveriam ocorrer eventos em um período anterior e posterior ao previsto pela

resolução. Como mencionado, algumas falas nas audiências convergem com esta alternativa ao reivindicar a criação de um conselho deliberativo para que a participação da população no processo de Belo Monte seja algo contínuo e não se limite a eventos pontuais.

O estudo das audiências para discutir as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau reforça este argumento ao afirmar que estes eventos ocorreram em uma fase tardia, visto que, seguindo a legislação, as audiências se inseriram no momento de discussão do EIA-Rima para a emissão da licença prévia. Além disso, não ocorreram audiências após este momento, o que prejudica a transparência das fases posteriores à emissão da LP, como a fiscalização do cumprimento das condicionantes estabelecidas para o empreendedor.

Portanto, o momento de participação estabelecido pela legislação ambiental acabou comprometendo a efetividade da participação de diversas maneiras: audiências anteriores à fase de discussão do EIA-Rima seriam úteis para que a população participasse de decisões importantes da elaboração do projeto; reuniões posteriores também deveriam ter ocorrido tanto para sanar dúvidas relacionadas com informações que são definidas em momento posterior a LP quanto para que possa ocorrer um monitoramento realizado pela população do cumprimento das condicionantes e dos compromissos firmados pelo empreendedor.

#### 3) Escopo e amplitude do debate.

O objetivo principal das quatro audiências estudadas foi a discussão do EIA-Rima, o que limitou consideravelmente o escopo do debate. Esta limitação também se relaciona com os atos normativos, pois a previsão é que as audiências ocorram para discutir os estudos ambientais para a emissão da LP.

Em relação ao público presente na audiência, algumas manifestações foram contrárias à construção da usina, entretanto, a maioria das manifestações se referiu a dúvidas sobre o empreendimento e suas consequências – início das obras, área que será desflorestada, destino da energia produzida etc. – e a perguntas sobre medidas de mitigações e de compensações – indenizações financeiras aos municípios, infraestrutura para receber um grande fluxo de pessoas etc. Outras manifestações fizeram críticas diversas aos estudos ambientais, considerados por muitos como omissos e superficiais, e ocorreram também reclamações quanto à condução das audiências.

Assuntos extremamente importantes pela característica do projeto, como a questão indígena, não tiveram prioridade nas audiências. Entretanto, isto não indica que o Ibama negligenciou o assunto, visto que ocorreram outros eventos voltados para a comunidade indígena. Mesmo assim, o MP, no evento de Altamira, criticou a condução das audiências por não terem sido organizadas em torno das especificidades do público interessado no projeto (Ibama, 2006).

Apesar de as audiências terem ocorrido logo após a solicitação da licença prévia pelo empreendedor, o foco destas não foi discutir a aprovação ou negação da licença. Em outras palavras, o objetivo das audiências não foi discutir a viabilidade do empreendimento. Isto reforça a ideia, confirmada por técnicos do Ibama e pela apresentação deste instituto nas audiências, de que estas audiências tiveram um caráter predominantemente informativo, pois o foco do debate foi apresentar os estudos ambientais e esclarecer dúvidas quanto aos impactos do empreendimento e às medidas mitigadoras. Além disso, não foram discutidas possíveis alterações no projeto para atender interesses ambientais e dos índios.

Uma possível explicação para isto é que o meio utilizado pela sociedade para alterar o projeto foi principalmente o judicial. Dessa forma, alterações importantes no plano inicial de Belo Monte foram realizadas após algumas batalhas judiciais, antes do processo participativo aqui estudado: em 1994, o projeto foi revisado e a área do reservatório foi reduzida de 1.225 km² para 516 km²; em 2003, como resultado do embargo judicial que impedia a continuidade do processo de licenciamento da usina, a Eletronorte declarou que a capacidade de produção de energia de Belo Monte seria reduzida pelo menos na fase inicial do projeto.

Outra explicação para a limitação do escopo é que, segundo alguns entrevistados, o projeto foi levado como pronto pelo governo. Dessa forma, as mesas das audiências apresentaram o projeto como este será implementado, não abrindo espaço para que a população fizesse alterações ou mesmo questionasse sua viabilidade. Como bem explica o representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Altamira: "sempre ficou claro para nós altamirenses que a obra é uma decisão do governo federal. É uma decisão! Não é assim perguntar, dar licença. Faça, gere energia!". 111 Outra explicação é a própria mudança de foco de muitos movimentos sociais, como a Aima e o MMTCC, que deixaram de tentar bloquear o projeto para defender medidas de compensações adequadas, como foi explicitado nas entrevistas realizadas com representantes destas organizações.

Em relação a isso, é interessante a observação de técnicos do Ibama de que existe uma crença equivocada na população de que este instituto é quem decide se projetos com impacto ambiental serão executados. Dessa forma, muitos pensam que o momento das audiências é uma oportunidade para barrar estes projetos. Entretanto, as audiências previstas pela legislação, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, têm como finalidade discutir o EIA-Rima, e não a viabilidade do projeto. Além disso, estes projetos são decididos em momento anterior ao pedido de licenciamento ambiental. Estas decisões ocorrem no momento de elaboração dos diversos planos nacionais de energia. Logo, o projeto é apresentado como pronto para o próprio órgão ambiental, que tem a função de analisar as consequências ambientais do projeto, avaliar sua viabilidade e estabelecer condicionantes. A resposta da Eletrobras à pergunta de representante do Instituto Socioambiental, na audiência de Vitória do Xingu, sobre o momento em que o projeto da usina foi decidido, corrobora esta ideia ao enfatizar que a decisão ocorreu há mais de trinta anos e que vem sendo confirmada por sucessivos governos, que têm incluído a usina nos planos nacionais de energia.

A limitação do escopo de debate é um ponto levantado nos estudos das audiências da ANTT, de 2011, e também das audiências de Santo Antônio e Jirau: no primeiro caso, a dinâmica da audiência não teve como foco o debate, mas sim a divulgação e o esclarecimento de informações; no segundo caso, as audiências não ocorreram para discutir a viabilidade dos projetos das usinas, predominando questões referentes a medidas de mitigação e compensação. Como visto, as audiências de Belo Monte seguiram uma lógica parecida, visto que predominou o caráter informativo e não estava aberta para discussão a viabilidade do projeto. Isto gerou, claramente, uma grande frustração na população e prejudicou a legitimidade do processo de audiências, gerando uma crença na população de que eles não participam da decisão mais importante, que é a construção ou não da usina.

A pouca legitimidade dos processos participativos comprometem interações futuras entre governo e sociedade, pois esta passa a não acreditar na efetividade de espaços participativos. Entretanto, para que a população seja capaz de participar da decisão da construção de usinas hidrelétricas, deveria haver mecanismos participativos durante as fases de elaboração dos planos nacionais de energia.<sup>112</sup>

<sup>111.</sup> Entrevista realizada em 20 de junho de 2012, em Altamira-PA.

<sup>112.</sup> Existem algumas iniciativas do governo federal nesse sentido, como a criação da Mesa de Diálogos sobre Energia no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República.

# 4) Mobilização e representatividade dos participantes.

Ao contrário do que ocorreu nas audiências da ANTT e de Santo Antônio e Jirau, em que houve um grande esforço de mobilização para garantir a participação de diferentes segmentos, a representatividade dos participantes nas audiências de Belo Monte foi comprometida pela localização de alguns dos atores que serão impactados pela usina – seja porque habitam regiões distantes dos locais em que as audiências foram realizadas, seja porque se situam em regiões de difícil acesso. Nesse sentido, após a divulgação do edital de APs pelo Ibama, em junho de 2009, diversas entidades manifestaram a necessidade de realização de outras audiências (além das previstas no edital) direcionadas para grupos específicos – como indígenas e o Grupo de Mulheres Trabalhadoras de Altamira – ou para incluir atores que habitam em áreas distantes dos perímetros urbanos dos municípios de Altamira, Vitória do Xingu, Brasil Novo e Belém. O MP expressa bem este problema.

Considerando que as localidades designadas para a realização das audiências públicas, ainda que em centro de referência para a população local, não permitirá o acesso da população diretamente afetada pela dificuldade de acesso e o custo de deslocamento. Cabe esclarecer que a realidade local é peculiar, já que grande parte das terras indígenas, áreas de ribeirinhos, propriedades rurais, não têm acesso por estradas demandando horas ou dias de transporte fluvial para aportar em qualquer das localidades designadas. Ademais, é importante frisar que, mesmo para aqueles que têm possibilidade de se deslocarem via terrestre, a viagem pode levar horas em transporte coletivo, gerando custos que fogem ao orçamento familiar dos envolvidos (Brasil, 2009, p. 2-3).

Nesse sentido, no dia 3 de setembro de 2009, foi protocolado na Procuradoria da República em Altamira demanda popular para que ocorressem audiências públicas nas seguintes localidades: Travessão (Rodovia Transamazônica, Km 45), do CNEC Cobra-Choca, Assurini, Travessão do km 27, TI Arara da Volta Grande do Xingu, TI Paquiçamba, MMCC-TA – Movimentos das Mulheres, Vitória do Xingu, Santo Antônio, Ressaca, Ilha da Fazenda, Arroz Cru, São Pedro, Porto de Moz, Belo Monte, Resex do Xingu e Agrovila Leonardo da Vinci.

O resultado foi a Recomendação MP nº 5/2009 ao Ibama, que foi negada por esta agência ambiental por considerar que: "(...) as audiências públicas convocadas pelo Ibama foram regularmente realizadas, e os procedimentos de convocação observaram as exigências estabelecidas na Resolução Conama [Resolução Conama nº 09/1987], no sentido de garantir a devida publicidade e participação dos interessados" (Ibama, 2009a). Os técnicos do Ibama entrevistados ressaltaram que não havia necessidade de ocorrência de novas audiências, visto que foi disponibilizado transporte para que as populações isoladas comparecessem aos eventos.

Apesar do exposto, a partir das gravações das audiências e entrevistas, é possível perceber que o público presente nos eventos era bastante heterogêneo, tendo ocorrido diversas manifestações favoráveis e contrárias a Belo Monte. Logo, pode-se dizer que houve um equilíbrio de propostas, visto que não houve o predomínio do interesse de um grupo em detrimento de outro.

A ausência de comunidades isoladas que serão afetadas pela usina é outro fator que compromete a legitimidade das audiências, pois os interesses de grupos relevantes não foram ouvidos. Isto gerou um clima de não cooperação e de embate entre alguns setores da sociedade e do governo, criando um ambiente hostil à implementação da usina.

5) Recursos e infraestrutura (inclusive humanos) disponibilizados e organização do evento.

Como mencionado, ocorreram quatro audiências dentro do previsto pela legislação ambiental. As cidades escolhidas pelo Ibama foram: Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. As três primeiras foram escolhidas porque serão impactadas diretamente pelo projeto da usina; enquanto Belém foi selecionada por ser o centro político do estado, além de ter a presença de diversos institutos de pesquisa.

A audiência de Brasil Novo foi realizada no clube esportivo municipal da cidade, cuja capacidade é de quinhentas pessoas. Para o público excedente, a empresa de assessoria responsável pela organização do evento, a Elabore, contou com uma arquibancada externa de futebol, onde haveria uma transmissão simultânea da audiência, com capacidade para duzentas pessoas. O número de participantes credenciados foi de 609 pessoas, e o público estimado foi de 1,1 mil pessoas. Dessa forma, o número estimado ultrapassou consideravelmente a capacidade de pessoas que o clube comporta. Entretanto, a gravação da audiência mostra que o espaço não foi um problema, visto que no início e no fim do evento havia cadeiras vazias. Para a audiência, foram mobilizadas três comunidades: Uruará (32 pessoas transportadas), Medicilândia (dezenove pessoas transportadas) e Placas (23 pessoas transportadas). Foram disponibilizados dois ônibus para Uruará, dois para Medicilândia e um para Placas. Quanto à divulgação do evento, foram utilizados: cartazes (trezentas peças); faixas de rua (cinco peças); *folders* de divulgação (2,5 mil peças); moto som (de 1º a 12 de setembro); e outros veículos de comunicação, como a emissora e a rádio locais. Foi oferecido um lanche (sanduíche, suco e rapadura) para mil participantes e não houve necessidade de disponibilização de hospedagem. O evento teve início às treze horas e término às dezenove horas (Elabore Consultoria, 2009).

A audiência de Vitória do Xingu foi realizada no ginásio poliesportivo, cuja capacidade é de mil pessoas. O número de participantes credenciados foi 869 e a estimativa de público presente foi de, aproximadamente, 1,5 mil pessoas. Assim, também neste caso, o número estimado superou bastante a capacidade de pessoas comportada pelo local escolhido. A gravação da audiência revela que o espaço não foi um problema, havendo, inclusive, alguns lugares vagos em certos momentos do evento. Foram mobilizados três municípios: Gurupá (28 pessoas transportadas), Porto de Moz (24 pessoas transportadas) e Senador José Porfírio (sete pessoas transportadas). Quanto ao meio de transporte, foi disponibilizado um barco com capacidade para 160 pessoas, e as prefeituras foram responsáveis pelo transporte terrestre de seus representantes. As formas de divulgação do evento foram exatamente as mesmas, inclusive em quantidade, e utilizadas para a audiência de Brasil Novo. A alimentação dos participantes foi a mesma oferecida em Brasil Novo e também não houve necessidade de hospedagem. A audiência teve início às dez horas e término às vinte horas (Elabore Consultoria, 2009).

A audiência de Altamira ocorreu no ginásio Nicias Ribeiro, cuja capacidade é de 5 mil pessoas. O número de participantes credenciados foi 2.250; a estimativa do público presente foi de 5 mil pessoas e, de acordo com a ata do evento, 2.295 pessoas assinaram a lista de presentes, sendo que muitos se recusaram a assiná-la. Foram mobilizados dois municípios: Pacajá (21 pessoas transportadas) e Anapú (58 pessoas transportadas); uma comunidade: Travessões da Transamazônica (107 pessoas transportadas); e Ribeirinhos (84 pessoas transportadas). Em relação à divulgação do evento, foram utilizados: cartazes (quatrocentas peças); faixas de rua (onze peças); folders de divulgação (5 mil peças); moto-som (de 1º a 13 de setembro); e outros veículos de comunicação, como emissoras e rádios locais. Os meios de transporte oferecidos aos ribeirinhos foram: quinze micro-ônibus e onze voadeiras. Foi

oferecido um lanche para 4 mil pessoas, além de alimentação específica para 250 indígenas. A organização do evento providenciou 327 vagas na rede hoteleira para alguns participantes. O evento teve início às quinze horas do dia 13 de setembro de 2009 e término às duas horas da madrugada do dia 14 (Elabore Consultoria, 2009).

De acordo com os entrevistados, o local escolhido para a realização da audiência de Altamira foi apropriado pelo fato de ser o lugar que comporta o maior número de pessoas na cidade. Entretanto, muitos reclamaram que o local era quente e a acústica era ruim. Foi recorrente a reclamação de que a audiência foi extremamente barulhenta, tendo ocorrido batucadas e boicotes a falas. Isto impossibilitou que o público escutasse as apresentações da mesa diretora e as falas e respostas no plenário. Alguns grupos, tais como lideranças indígenas, preferiram se retirar do local, visto que não conseguiam acompanhar a audiência por causa do barulho excessivo. Como será analisada no item a seguir, a longa duração do evento também comprometeu a participação efetiva dos presentes. Para o representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Altamira, o transporte providenciado pelos organizadores do evento não foi suficiente, pois algumas comunidades que residem nas margens do Xingu foram excluídas do processo.

Por fim, a audiência de Belém ocorreu no teatro Margarida Schiwazzappa, que comporta quinhentas pessoas. Além disso, a organização previu a utilização do Pátio do Artista, que possui quinhentas lugares, onde haveria transmissão simultânea para o público excedente. Foram credenciadas 586 pessoas; o público estimado foi de setecentas pessoas; e, de acordo com a ata do evento, 620 pessoas assinaram a lista de presentes, sendo que muitos não a assinaram. Foram mobilizados diversos setores da comunidade de Belém: público em geral, universidades, ONGs, entidades de classe, veículos de comunicação e órgãos governamentais. Não houve a disponibilização de transporte para a audiência. Quanto à divulgação do evento, foram utilizados: cartazes (duzentas peças); faixas de rua (dez peças); folders de divulgação (2 mil peças); e outros veículos de comunicação, como emissoras e rádios locais. Foi oferecido um café da manhã para quinhentas pessoas e não houve necessidade de hospedagem para os participantes. A audiência teve início às dezoito horas do dia 15 de setembro de 2009 e término às duas horas da madrugada do dia seguinte (Elabore Consultoria, 2009).

De acordo com o MPF de Altamira, na audiência de Belém, houve problema de espaço físico, o que fez com que muita gente ficasse de fora do evento. Por este motivo, os representantes do MP se retiraram, alegando que deveria ser remarcada a audiência em outro local para acomodar as pessoas que ficaram de fora do evento (Ibama, 2009c).

Os principais problemas relacionados com a infraestrutura se encontram nas audiências de Altamira e Belém: na primeira, o barulho impediu que o público se engajasse no debate, e o transporte insuficiente para garantir a presença de comunidades isoladas comprometeu a representatividade de grupos sociais no evento; na segunda, o grande número de pessoas que não foram acomodadas no teatro Margarida Schiwazzappa prejudicou a representatividade de setores da sociedade na audiência.

6) Condução da audiência pública, metodologia e efetividade das regras procedimentais. Como dito anteriormente, o Ibama foi o órgão responsável pela condução das audiências públicas. A dinâmica das audiências analisadas pode ser dividida em duas etapas. A primeira tem início com a composição da mesa de abertura, composta, geralmente, por representante da Eletrobras, prefeito do município de realização do evento e representante

do governo do estado do Pará. Após a composição da mesa, o presidente da audiência fez a leitura do regulamento e, logo em seguida, o prefeito e o representante do estado do Pará se manifestaram. Na maioria dos casos, 113 o discurso do primeiro foi favorável ao empreendimento, enquanto o segundo destacou, em todas as audiências, a necessidade de associar a obra de Belo Monte a um plano de desenvolvimento regional.

Em seguida, o presidente desfez a mesa de abertura e compôs a mesa diretora, composta por representantes do Ibama, da Eletrobras e da empresa que conduziu os estudos ambientais. Um representante do Ibama apresentou os procedimentos que norteiam o licenciamento ambiental pelo governo federal e a empresa responsável pelo EIA-Rima detalhou as principais características do projeto para a público. Por fim, foi exibido um filme sobre as características do empreendimento. O encerramento da primeira etapa foi realizado pelo presidente da audiência, que comunicou que haveria um intervalo que, dependendo da audiência, foi de quinze ou trinta minutos. Foram distribuídos formulários para manifestações do público.

A segunda etapa teve início com a composição da mesa por representantes da empresa de consultoria Leme Engenharia, responsável pelo EIA-Rima, da Eletronorte, da Eletrobras e do Ibama. Esta etapa foi dedicada à leitura dos formulários entregues no fim da etapa anterior e à manifestação oral do público presente. A condução desta etapa foi responsabilidade do representante do Ibama, presidente da audiência, cuja atuação foi bastante imparcial e cordial. Cada manifestante tinha o direito de falar por até três minutos – com direito à réplica –, tempo considerado insuficiente pelo procurador do MPF de Altamira, Rodrigo Timóteo (ISA, 2009). Nesse sentido, o órgão usou seu direito de fala nas audiências para contestar o tempo reduzido para a manifestação popular.

Após as intervenções, os integrantes da mesa esclareceram dúvidas e fizeram comentários. Além destas manifestações, foi informado que qualquer contribuição popular e de organizações sociais poderiam ser enviadas ao Ibama, para fins de instruir o processo da licença prévia, no prazo de até quinze dias. Por fim, no final de cada audiência, organizações da sociedade entregaram documentos e estudos sobre o projeto da usina para representantes do governo. No caso da audiência de Belém, o regulamento previu uma cláusula extraordinária que forneceu um tempo de quinze minutos para o MP realizar considerações.

Uma das críticas à condução das audiências é que a forma como a mesa é organizada inibe a participação da população local e prioriza as autoridades do governo. No dia 11 de setembro de 2009, logo após a audiência em Brasil Novo, o Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Altamira endereçou uma carta ao Ibama reclamando que na mesa diretora não tinham representantes do MPF nem da sociedade civil (Ibama, 2006). Nas audiências seguintes, o mesmo formato foi repetido, com exceção da audiência de Belém, que cedeu quinze minutos para o MP expor suas considerações. Na mesma linha, uma representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Altamira se mostrou insatisfeita pelo fato de o MPF e MPE não terem sido convidados para compor a mesa das audiências. De acordo com um representante do MPF de Altamira entrevistado, para se manifestarem, eles tiveram de fazer uso da palavra quando foi aberta a plenária.

Todos os entrevistados expressaram a crítica de que as audiências foram eventos muito grandes e distantes do público, predominando a ideia de que as APs deveriam ter sido direcionadas para temas e públicos específicos. De acordo com um entrevistado do MMTCC,

<sup>113.</sup> A única exceção foi da prefeita de Altamira, que disse estar ali para "defender o povo de Altamira".

alguns temas, como saúde e educação, não deveriam ter sido tratados de forma geral, pois mereciam uma atenção especial. Na audiência de Altamira, uma das consequências do tamanho do evento é que as perguntas encaminhadas para a mesa diretora foram sorteadas.

Outra questão recorrente nas entrevistas em relação à condução da audiência de Altamira é que o evento foi extremamente longo. Segundo o representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Altamira, a duração da audiência desqualificou o debate, pois quando as apresentações foram finalizadas e o plenário foi aberto para falas, a audiência estava esvaziada. Dessa forma, alguns entrevistados sugeriram que a audiência de Altamira deveria ter sido realizada em mais de um dia.

As críticas aqui expostas são reforçadas pelos estudos das audiências da ANTT e de Santo Antônio e Jirau: ambos argumentam que a condução destes eventos seguiu uma metodologia hierárquica, com uma nítida separação entre governo e sociedade, em que o debate foi prejudicado e a interação entre a mesa diretora e o público se limitou a perguntas e respostas. Somando tudo isto à longa duração dos eventos, a condução das audiências de Belo Monte prejudicou a participação do público, inibindo o debate e desestimulando a permanência dos participantes até o término dos eventos.

As audiências para discutir o Plano Nacional de Resíduos Sólidos apresentaram uma metodologia mais efetiva, pois a audiência nacional foi precedida de audiências regionais. Este tipo de organização, semelhante ao formato de conferências nacionais, facilita a sistematização de propostas e a participação, uma vez que as discussões são divididas em etapas e, assim, há uma organização prévia de temas e encaminhamentos que são levados para o debate no evento nacional. Além disso, o debate foi organizado a partir de grupos temáticos, o que é uma metodologia útil quando as questões em discussão são muito amplas e variadas.

# 7) Sistematização das propostas e devolutiva.

De acordo com todos os entrevistados, não houve nenhum tipo de devolutiva por parte do governo com o objetivo de informar como as contribuições provenientes das audiências seriam incorporadas no processo de licenciamento. Entrevistas com técnicos do Ibama confirmam que não houve uma sistematização dos resultados das audiências e, como consequência, não houve também uma devolutiva para a sociedade. Em resposta à pergunta de um representante da UFPA, na audiência de Vitória do Xingu, o Ibama esclareceu que não há uma metodologia de avaliação das audiências.

Dessa forma, as audiências públicas ficaram prejudicadas, uma vez que não houve nenhuma sistematização de seus resultados e nenhuma devolutiva para a sociedade civil, algo que influencia negativamente o processo participativo de diversas maneiras. Em primeiro lugar, um dos argumentos de defesa de mecanismos de interação entre o Estado e a sociedade são as informações levadas pelas comunidades para o governo. Como as pessoas locais são as que mais conhecem seus problemas, suas informações são extremamente importantes para que os burocratas e políticos – que geralmente estão distantes da realidade local – tomem decisões sobre políticas públicas para a região (Cook e Morgan, 1971). Se as informações levantadas nas audiências não forem organizadas e analisadas, este argumento se torna inválido. Além disso, se a sociedade não recebe nenhuma devolutiva do governo, a crença de que participar não dá resultados é fortalecida, enfraquecendo estas arenas de interação.<sup>114</sup>

<sup>114.</sup> Pesquisa sobre o orçamento participativo mostra que, quando as demandas expressas em espaços participativos são consideradas pelo governo, o ativismo e o engajamento da população nessas arenas aumentam, pois esta população acredita que participar dá resultado (Abers, 2000).

O estudo de caso das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau descreve um processo semelhante, tendo em vista que o Ibama não sistematizou as contribuições provenientes das audiências e, assim, não houve nenhum tipo de devolutiva para a sociedade. Assim como nas audiências de Belo Monte, foi destacado que a metodologia para o debate dificultou a tarefa de sistematização das propostas, uma vez que, como as discussões não foram separadas por temas, os assuntos tratados foram muito diversos.

O estudo de caso das audiências realizadas pela ANTT descreve uma realidade completamente diferente: após a realização da audiência, a agência teve um prazo de seis meses para a publicação de um relatório que explicitasse quais propostas elaboradas na audiência foram acatadas ou rejeitadas e o porquê da rejeição de algumas propostas. O estudo das audiências para discutir o Plano Nacional de Resíduos Sólidos também apresenta um processo participativo em que a preocupação com a sistematização de propostas e com devolutivas para a sociedade foi central: as contribuições das audiências regionais foram sistematizadas em um relatório elaborado por consultores especializados e, na etapa nacional, foram explicitadas as alterações no plano a partir das contribuições das audiências.

#### Transparência

A transparência se refere à disponibilização de informações importantes sobre o processo, afetando diretamente a capacidade de participação dos diversos atores, pois permite a formulação de opinião e a discussão. Nas audiências estudadas, a principal informação relacionada com o processo era o EIA-Rima, pois o objetivo principal dos eventos foi a discussão dos estudos ambientais. Nesse sentido, o edital de abertura de prazo para solicitação de audiências públicas – publicado no dia 27 de maio de 2009 no DOU – informou que se encontravam disponíveis para consulta, em cada município onde ocorreriam as audiências, cópias do EIA-Rima. Outro documento importante foi o relatório da Funai sobre o componente indígena. O relatório foi divulgado nas oitivas das comunidades indígenas coordenadas pela Funai.

Apesar de disponibilizar o EIA-Rima, na audiência de Vitória do Xingu diversas manifestações orais – do Movimento Xingu Vivo para Sempre, do MPF e de professores da Universidade de São Paulo (USP) e da UFPA – afirmaram que não houve tempo suficiente para aprofundar a leitura dos estudos, pois, até o dia oito de setembro de 2009 – dois dias antes da ocorrência da primeira audiência –, novos volumes do EIA foram disponibilizados, impossibilitando a análise do novo material antes das audiências. A Associação dos Povos Indígenas do km 17 reclamou, nas audiências de Altamira e Vitória do Xingu, que o relatório do componente indígena não foi divulgado na área indígena Juruna do km 17.

Ainda em relação ao EIA-Rima, alguns grupos reclamaram que, devido ao baixo nível de escolaridade da população local, muitos atores não tiveram condições de entendê-los. No mesmo sentido, alguns indígenas criticaram as audiências pela utilização de linguagem técnica pelos expositores da mesa diretora, o que impossibilitou a participação efetiva destes atores (Ibama, 2009b). Outros presentes nas audiências criticaram o EIA-Rima por ter omitido informações e feito análises superficiais, fatores que também comprometem a transparência do processo, visto que impedem que os atores interessados tenham acesso a informações relevantes. Apesar do Rima ser usado para a ampla divulgação na sociedade, por ter uma linguagem simplificada, manifestações nas audiências afirmaram que era preciso ler o EIA, uma vez que o Rima era superficial e incompleto.

Grande parte dos entrevistados confirmou que a linguagem utilizada pela mesa diretora foi muito técnica, o que prejudicou o entendimento do público em geral. Para o representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Altamira, as apresentações se referiam apenas a questões de aspecto técnico do projeto. O presidente da Aima compartilha a mesma opinião, afirmando que as apresentações tiveram uma linguagem muito técnica e de difícil entendimento.

Em relação a todas as audiências, houve muita crítica de que as respostas aos questionamentos da população foram insatisfatórias. De uma forma geral, as discussões sobre os impactos ambientais do projeto foram pobres, houve diversas omissões e falta de respostas. Por exemplo, em Brasil Novo, uma das principais dúvidas da população se referiu à capacitação dos moradores da região para ocuparem postos de trabalho na obra. Em resposta, os condutores da audiência não conseguiram especificar os investimentos nem a duração dos treinamentos. Hermes Fonseca, professor da UFPA, relata que, em Vitória do Xingu, foi difícil para ele fazer com que os membros da mesa diretora reconhecessem que a energia firme produzida será a metade da energia anunciada na apresentação (ISA, 2009).

Na mesma linha, o procurador do MPF de Altamira acredita que, pela complexidade do tema, o processo não foi suficientemente transparente, o que faz com que a população ainda tenha muitas dúvidas em relação ao projeto. Por causa disso, o MPF tem realizado algumas audiências com o objetivo de esclarecer alguns aspectos do projeto.

# 9.3.2 Dimensões de resultado

O fato de os organizadores das audiências não terem sistematizado as contribuições dos eventos e a falta de uma devolutiva para a população mostram que os resultados das audiências foram limitados. A não sistematização impede que as audiências cumpram a função de fornecer subsídios para as decisões do governo, além de dificultar a elaboração de qualquer devolutiva para a população. Tudo isto reforça o sentimento na população, explicitado nas entrevistas aos movimentos sociais locais, de que participar não dá resultados, pois suas demandas não são consideradas, e que estes eventos não produzem efeitos significativos. Esta realidade é bastante diferente do que aconteceu nas audiências da ANTT – em que ficou claro para os participantes que suas propostas foram analisadas pela agência e qual o resultado da participação, visto que houve uma devolutiva explicitando quais contribuições foram incorporadas – e nas audiências para discutir o PNRS, em que os participantes puderam verificar quais contribuições foram agregadas ao plano.

Mesmo o papel de informar a população sobre o projeto não foi cumprido de forma totalmente eficaz, uma vez que após as audiências a população continuou com diversas dúvidas, o que motivou o MP a realizar novas audiências com função essencialmente informativa. Entretanto, a gravação das audiências revela que a mesa diretora se mostrou bastante aberta para esclarecer dúvidas, mas, no momento de ocorrência das audiências, algumas informações ainda não tinham sido definidas.

Quanto à intermediação de conflitos, apesar de não ter sido utilizada nenhuma metodologia específica para a conciliação de interesses, a condução das APs deu grande abertura para todos os tipos de posicionamentos e manifestações em relação ao projeto da usina. Assim, em resposta a manifestações contrárias a Belo Monte, a mesa diretora sempre teve uma posição cordial e tentou esclarecer desentendimentos e informações equivocadas sobre as consequências negativas da usina.

# 9.4 Considerações finais e sugestões

A partir da análise das dimensões expostas, é possível elaborar algumas sugestões para o aperfeiçoamento das APs como espaços participativos de interação entre Estado e sociedade. Em primeiro lugar, a ocorrência de audiências em apenas um momento do processo decisório de Belo Monte prejudicou a efetiva participação no caso aqui estudado. Como mencionado, as audiências ocorridas seguiram a legislação, que prevê audiências no âmbito do processo de licenciamento ambiental no momento anterior à emissão da LP com o objetivo de discutir o EIA-Rima. Entretanto, a limitação da ocorrência de audiências em um momento específico para discutir projetos tão polêmicos e complexos, como é o caso de Belo Monte, gera dois problemas: de um lado, a sociedade reivindica uma participação ao longo de todo o processo decisório; e, de outro, técnicos do Ibama afirmam que muitas informações importantes são definidas em período posterior à aprovação da LP. Dessa forma, a criação de um conselho deliberativo – como sugeriu a pesquisadora do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) na audiência de Vitória do Xingu – para que a população participe das diversas etapas do processo decisório e de implantação da usina pode ser uma solução viável para fortalecer o controle social. A realização de outras audiências, em momentos diversos no processo decisório, também é uma alternativa.

Em segundo lugar, muitos presentes nas audiências reclamaram que o escopo do debate foi limitado, visto que o projeto foi apresentado como pronto, não havendo a possibilidade de discutir a não execução da obra. Entretanto, como foi esclarecido pelo representante da Eletrobras na audiência de Vitória do Xingu, a decisão de construir Belo Monte ocorreu em momento muito anterior à audiência, há mais de trinta anos. Tal decisão foi tomada pelo governo e pelo setor elétrico, sendo expressa em diversos planos energéticos nacionais desde o PNEE 1987-2010. Assim, para que a população possa interferir nesta decisão, deve haver uma democratização na elaboração destes planos, que atualmente apresentam um modelo técnico e fechado para a participação social. Isto desmistificaria a ideia de que o instituto ambiental, por ser responsável pela licença, é o grande responsável pela aprovação ou recusa de projetos de infraestrutura.

Quanto à dinâmica das audiências, a reclamação de que estas foram muito longas é geral. De fato, as gravações das audiências revelam que no fim dos eventos a plenária se encontrava esvaziada. Uma solução para isto seria dividir as audiências em mais de um dia ou adotar o modelo utilizado pelas conferências, em que há eventos preparatórios que acabam facilitando o debate no evento nacional ao selecionar temas e encaminhamentos previamente. Este formato parece ter tido relativa efetividade no caso das audiências para discutir o PNRS.

Outra questão bastante criticada foi o tempo reduzido – de apenas três minutos – para a manifestação dos participantes inscritos. Com o modelo atual, em que as audiências ocorrem em apenas um dia, seria inviável aumentar este tempo. Entretanto, se estes eventos ocorressem em mais de um dia, seria possível ampliar o tempo de fala. Além disso, a ocorrência em mais de um dia viabilizaria a divisão do debate em temas variados – como saúde, educação etc. –, tornando as audiências menos gerais e mais focadas. Neste caso, a metodologia de debate utilizada nas audiências do PNRS, a partir de grupo de trabalho, é uma forma efetiva de direcionar a discussão.

Outras questões se referem à necessidade do Ibama de sistematizar as contribuições das audiências e fornecer algum tipo de devolutiva para a sociedade e ao cuidado de disponibilizar os documentos sobre o projeto – como os estudos ambientais e do componente indígena

- com tempo suficiente para que a população os analise antes da audiência. Nesse sentido, as audiências da ANTT e do PNRS apresentam metodologias efetivas de sistematização de propostas e devolutivas. Por fim, pelo fato de o projeto de Belo Monte afetar comunidades isoladas, a recomendação do MPF de realizar audiências em outros locais é válida.

Cabe ressaltar que o esforço do Ibama e da Funai de realizar outros eventos participativos, como as audiências para colher subsídios para o termo de referência e as reuniões com os povos indígenas, foi pertinente, visto que o tema é complexo e polêmico, e, assim sendo, a participação social deve ultrapassar os limites das audiências formais previstas pela legislação ambiental. Estes eventos prévios às audiências acabaram amenizando, de certa forma, algumas limitações das audiências ao inserir mecanismos de participação em momento anterior às audiências formais e ao conferir especial atenção aos indígenas, aumentando a inclusão do processo participativo.

# **10 CONCLUSÕES**

Esta seção retoma as principais conclusões desta pesquisa, que buscou responder à seguinte questão: no âmbito do Poder Executivo federal, quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas? A pesquisa teve duração de um ano e contou com quatro estudos de caso: a elaboração do PNRS; o processo de discussão sobre o plano de outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, e o processo de discussão das minutas do edital de licitação e contrato de permissão dos serviços de transporte interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário (da ANTT); e o licenciamento ambiental de dois grandes projetos de hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

As conclusões apresentadas refletem elementos e características que se acredita serem observados pelos atores envolvidos com a temática, para que as audiências públicas tenham seu potencial de efetividade ampliado. O formato de apresentação é baseado nas dimensões de análise que orientaram a pesquisa (box 1) e foca em como determinados fatores e características podem influenciar — positivamente ou negativamente — o potencial de efetividade de uma AP. Tais análises foram baseadas nos estudos de caso realizados nesta pesquisa e se utilizaram de ilustrações de dinâmicas que ocorreram nestes estudos de caso.

É importante ressaltar que, por se tratar dos resultados de uma pesquisa exploratória, as conclusões contidas neste relatório não são exaustivas e não pretendem abarcar em sua totalidade as formas e peculiaridades que cada AP pode assumir. As conclusões apresentadas, apesar de úteis para o aprendizado e de poderem fundamentar recomendações, não podem ser generalizadas como regras gerais.

# 10.1 Conclusões por dimensão de análise

# 10.1.1 Atos normativos

Previsões em atos normativos a respeito da realização de APs podem, por um lado, garantir as condições mínimas necessárias para a efetividade da participação, mas podem também, por outro lado, engessar o processo, limitando a habilidade dos gestores de o adaptarem a necessidades emergentes ou específicas de cada situação.

O mapeamento feito a respeito da utilização de APs no âmbito do governo federal evidenciou que grande parte destas ocorre porque há um ato normativo que torna sua realização obrigatória. Como consequência, em um grande número de casos, previsões em leis, decretos, resoluções, instruções normativas e/ou portarias determinam, mesmo que em parte, como as audiências devem ser realizadas, tendo impactos diversos no potencial de efetividade da participação. Nesse sentido, as previsões normativas podem contribuir para aumentar a transparência do processo participativo, ao garantir o acesso aos documentos relevantes e às demais informações importantes e ao apresentar de forma clara prazos e regras para a manifestação. Tais atos normativos também podem aumentar o potencial de efetividade da audiência, ao estipular uma metodologia a ser utilizada que contribua para uma maior participação e que permita a sistematização das contribuições e, ao exigir uma devolutiva do órgão governamental para a sociedade, que explicite quais contribuições foram aceitas, quais não e por quê.

Conclui-se que, em muitos casos, a legislação está ultrapassada, ou é omissa, ou insuficiente, em relação à realização de audiências públicas. Nos casos estudados de licenciamento ambiental, observou-se que a legislação vigente está ultrapassada e teve impacto negativo na efetividade da participação. As tentativas do Ibama de fazer mais do que a legislação exige – por exemplo, realizando reuniões públicas para discutir o termo de referência do estudo de impacto ambiental – evidenciam esta deficiência normativa. As resoluções do Conama somente preveem a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para licenciamento ambiental no momento de avaliação do EIA. Em relação a comunidades indígenas e povos tradicionais, no caso de empreendimentos que tenham impacto em seus territórios ou modo de vida, vale ressaltar que o Brasil ratificou a Convenção OIT nº 169, a qual prevê a consulta prévia aos povos indígenas e tribais. No entanto, até o momento desta pesquisa, o mecanismo de consulta prévia ainda não havia sido devidamente regulamentado. 115 Os estudos de caso de hidrelétricas apontam que audiências públicas anteriores à realização do EIA podem ser úteis para que a sociedade possa contribuir na definição de quais temas são importantes de serem pesquisados. Além disso, APs no momento de planejamento dos empreendimentos, bem como audiências com foco em públicos específicos - como indígenas, quilombolas e ribeirinhos -, podem ser necessárias para ampliar a inclusão social e garantir a expressão de todas as opiniões e interesses envolvidos na questão.

Um exemplo positivo é o das audiências realizadas pela ANTT, as quais seguem regras procedimentais expressas em documentos públicos que disciplinam o processo de participação e controle social. Para os servidores desta agência, há ainda um manual interno que orienta suas ações sobre o processo participativo. A atenção a estas normas amplia o potencial de efetividade ao aumentar a transparência do processo e indicar as etapas a serem seguidas. É importante ressaltar, contudo, que os atos normativos devem permitir certa flexibilidade para que seja possível corrigir problemas identificados na audiência pública, permitindo o aprendizado e o aperfeiçoamento.

Por último, é importante que o prazo para a realização das audiências, contido nos atos normativos, seja compatível com a complexidade da temática e com o grau de organização e com as peculiaridades do público-alvo. Estas características podem ser ilustradas pelo caso das audiências de elaboração do PNRS. O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, determinava o prazo de 180 dias para elaboração do referido plano. Nesses 180 dias, deveriam ser realizados os estudos técnicos necessários para a elaboração do plano;

<sup>115.</sup> No momento da pesquisa, o governo federal estava realizando um amplo processo de consulta no intuito de regulamentar o mecanismo de consulta prévia previsto na Convenção nº 169 da OIT.

os prazos para organização e mobilização para no mínimo cinco APs regionais e uma AP nacional; a consulta pública via internet; os trabalhos para sistematização das contribuições da sociedade; e o prazo para a elaboração e publicação da versão preliminar do plano. A necessidade de celeridade foi um fator que aumentou o nível de dificuldade para os gestores públicos envolvidos, por exemplo, em atividades de mobilização, divulgação prévia de documentos e sistematização das contribuições sociais. Dessa forma, prazos e metas para a realização de audiências devem levar em conta as especificidades temáticas.

# 10.1.2 Momento de realização das audiências públicas

Na busca pela promoção da participação social como método de governo, é fundamental atentar para o momento do ciclo de política pública em que as APs são realizadas, tendo em vista que a AP é caracterizada por focar em um processo decisório específico, tendo caráter pontual e não permanente. Por um lado, o processo participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar as demandas e os valores dos atores envolvidos na temática, transcendendo a mera função de esclarecer e/ou informar o público-alvo. Isto pode envolver eventos preparatórios ao processo de audiência pública, no sentido de incluir atores antes excluídos do processo decisório e nivelar conhecimento entre os participantes. Por outro lado, se a AP é realizada em um momento muito inicial do ciclo de política, pode ser que informações necessárias para uma participação informada ainda não estejam disponíveis ou que não tenha havido tempo suficiente para a devida mobilização das partes interessadas e difusão de conhecimento sobre o assunto. Uma solução por vezes sugerida seria a realização de diversas APs em momentos estratégicos do ciclo de política.

Nos estudos de caso de licenciamento ambiental, foi patente a insatisfação de representantes da sociedade civil quanto ao momento de realização das audiências. Nesses casos, as audiências públicas formais (de caráter obrigatório) ocorreram, assim como determinam as resoluções do Conama, somente após a publicação do EIA e de seu respectivo Rima. Nesse momento, decisões importantes já haviam sido tomadas, tal como a definição dos temas a serem analisados no EIA. Além disso, as reduzidas possibilidades de participação social em momentos anteriores ao licenciamento causam insatisfação e trazem para os debates do licenciamento temas que deveriam ter sido amplamente discutidos anteriormente, como a escolha do local para o empreendimento e a definição das principais características do projeto.

Em ambos os casos de licenciamento analisados houve processos preparatórios às APs que visaram incluir populações ribeirinhas e/ou indígenas. Entretanto, estes processos foram muito criticados pela sociedade civil. No caso de Santo Antônio e Jirau, o processo prévio foi criticado por incluir praticamente somente comunidades ribeirinhas, excluindo outras populações tradicionais, e por ter tido um início muito tardio. Tanto no caso de Santo Antônio e Jirau quanto no caso de Belo Monte, faltou uma conexão clara entre estas reuniões com populações tradicionais e as audiências públicas formais. No primeiro caso, houve uma sistematização das demandas, que, no entanto, não foi discutida nas APs e a qual foi criticada por parecer uma lista de desejos (*wish list*). No segundo caso, não foi disponibilizada uma sistematização das demandas. Apesar das falhas, estes processos contribuíram, mesmo que de maneira limitada, para a inclusão no debate das populações envolvidas,

<sup>116.</sup> Segundo a Funai, o resultado das reuniões com os grupos indígenas que antecederam as audiências públicas formais foi incorporado na elaboração do componente indígena do Plano Básico Ambiental. O plano ou Projeto Básico Ambiental (PBA) é o detalhamento de todas as medidas mitigadoras e compensatórias e dos programas ambientais propostos no EIA-Rima e compõe o processo de licença de instalação do empreendimento. O PBA define as ações e os programas a serem desenvolvidos em todas as etapas do projeto, desde o início das obras até a etapa de operação do empreendimento e seu monitoramento.

evidenciando a necessidade de sua ocorrência. Nesse sentido, ficou claro que a regulamentação da participação social em um momento anterior às APs, atualmente previstas como obrigatórias nas resoluções do Conama, pode ter um impacto positivo na efetividade da participação e na legitimidade do processo.

No caso do processo de elaboração do PNRS, por sua vez, há razões para crer que as APs foram realizadas em um momento ideal para a participação popular. Se, por um lado, havia um substrato legal que determinava a elaboração do plano, bem como um texto preliminar para a consulta da sociedade civil, por outro lado, a participação ocorreu em um momento de planejamento da política, em que foram discutidas diretrizes, ações e metas que iriam compor a política pública. Esta abertura por parte do governo em permitir o acesso a decisões-chave da política aumentou as chances de cooperação entre o governo e a sociedade civil, potencializando a efetividade das audiências.

O caso da ANTT ilustra outra faceta da temporalidade na realização das audiências: o encadeamento entre diversas audiências. O caso citado, a Audiência Pública nº 121/2011, 117 cujo objetivo era complementar ao da Audiência Pública nº 120/2011, 118 ocorreu em um momento em que o relatório final de sistematização das contribuições da audiência pública anterior ainda não havia sido publicado. A ANTT realizou a Audiência Pública nº 121/2011 em um momento em que havia questões pendentes do processo anterior. Isto prejudicou a percepção dos participantes em relação à legitimidade da segunda audiência, minorando seu potencial de efetividade.

É importante atentar que diversas políticas públicas demandam outros instrumentos participativos em vez de audiências públicas. Além disso, em determinados casos, outros mecanismos de participação podem ser utilizados em complementação às audiências. A depender da temática e da fase do ciclo de política pública, outros instrumentos, tais como conferências setoriais, conselhos e/ou consultas públicas, podem ser complementares à audiência pública. Audiências públicas são eventos pontuais e seu objetivo deve ser compatível com esta característica.

# 10.1.3 Escopo

Por escopo de uma audiência entende-se o recorte do objeto e a temática que será discutida. Tal recorte definirá o perfil da audiência. Ou seja, uma audiência sobre o licenciamento ambiental de uma usina hidrelétrica específica, por exemplo, teria um objetivo restrito, que não incorporaria — ou não deveria incorporar — discussões amplas sobre o planejamento energético nacional, as quais deveriam acontecer em outro fórum.

O escopo de uma audiência pública deve ser definido com cuidado para que, por um lado, os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que considerem importantes, mas também para que, por outro lado, o gestor possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência.

Por um lado, foi observado nesta pesquisa que a excessiva limitação do escopo pode levar a uma menor valoração do processo participativo pelas partes interessadas e, consequentemente, a uma menor percepção de legitimidade da política em questão. Por outro

<sup>117.</sup> O objetivo da Audiência Pública nº 121/2011 foi coletar contribuições sobre as minutas do edital de licitação e contrato de permissão dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

<sup>118.</sup> O objetivo da Audiência Pública nº 120/2011 foi a discussão do plano de outorga sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

lado, quanto mais amplo o escopo da participação, mais difícil tende a ser a coordenação do debate e a sistematização das propostas de uma maneira trabalhável, para que sejam analisadas pelos gestores públicos e, eventualmente, incorporadas na política em questão.

Os casos das hidrelétricas estudadas refletem bem esta questão. Como apontado anteriormente, estes processos contaram com escassez de participação popular em momentos prévios de planejamento da política e definição de diretrizes. Assim, no momento de realização da audiência, questões como a insatisfação com o modelo energético nacional, com os modelos de desenvolvimento regionais e outras questões de escopo amplo estiveram muito presentes nas contribuições da sociedade civil. No entanto, tais temas não se encaixam no escopo limitado de uma audiência de licenciamento ambiental, que deve focar nos potenciais impactos de uma obra de infraestrutura e sua viabilidade socioambiental. Ao mesmo tempo em que a limitação do escopo do debate pode reduzir a percepção de legitimidade da audiência perante a sociedade, a qual pode ficar insatisfeita por não perceber eco nos gestores governamentais aos seus anseios, um escopo demasiado amplo pode fazer com que as contribuições da sociedade sejam dispersas, fragmentadas e com grau de abrangência que vai além do que é possível ser alterado naquela fase da política. Torna-se difícil sistematizar as contribuições recebidas e menores são as chances de que a política em questão seja reformulada conforme as contribuições.

É fundamental, portanto, que o escopo de uma audiência seja definido a partir de sua temporalidade e adequação à política e que este esteja claro desde o início tanto para os gestores quanto para as partes interessadas. No intuito de deixar claro para os participantes qual é o objetivo de uma audiência pública e, consequentemente, seu escopo, pode ser útil a elaboração de um esquema (linha do tempo) clarificando em qual momento da política ocorre a audiência, indicando qual seu objetivo e quais as fases posteriores do processo.

# 10.1.4 Infraestrutura adequada

Prover infraestrutura adequada ao número de participantes e ao tipo de audiência é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Na comparação entre os casos estudados, este fator esteve associado a uma maior percepção de abertura, seriedade e comprometimento por parte do público presente em relação ao governo.

Recursos e infraestrutura disponibilizados – lugar de fácil acesso, espaço com capacidade para acolher os participantes, equipe técnica capacitada e adequada para conduzir os trabalhos – são elementos que contribuem para a qualidade do evento e a efetividade da participação. Assim, uma preocupação cuidadosa com elementos de infraestrutura (auditórios, equipamentos de áudio e vídeo, lanches para os participantes etc.) tem um significativo potencial de ampliar a efetividade de uma audiência pública.

Os casos das APs de licenciamento ambiental mostram que, por vezes, foram utilizados auditórios com tamanho avaliado pelo público presente como insuficiente para acomodar o numeroso público presente, motivando comentários por parte da sociedade civil de que o governo não queria a presença de todos; em outro caso, os participantes afirmaram que o local escolhido tinha uma acústica ruim e que o barulho excessivo prejudicou a concentração e interação entre os participantes. Há relatos, no caso de Belo Monte, de que o transporte fornecido para garantir a presença de comunidades isoladas no evento foi deficitário. Neste e em outros casos, a maior dificuldade relatada pelos gestores foi prever a quantidade de participantes, visto que não havia inscrição prévia. A participação nos dois casos de licenciamento estudados foi significativa, algumas vezes chegando a mais de mil pessoas por audiência.

A infraestrutura das audiências do PNRS variou muito conforme a região, sendo em geral bastante satisfatória. No entanto, um caso merece destaque, por demonstrar outro elemento importante e que vai além da simples adequação física das instalações destinadas a abrigar o evento. Na audiência ocorrida em São Paulo, o local escolhido para a realização da AP foi a sede da FIESP. Embora este local fosse ideal para realizar as audiências em termos físicos, não o era em termos simbólicos. A FIESP é uma tradicional representante de um dos principais grupos de interesse envolvidos na questão de resíduos sólidos: a indústria. Este fato gerou um sentimento por parte dos catadores de materiais recicláveis – outro dos principais grupos de interesse na temática, cuja posição tinha pontos importantes de divergência com os interesses da indústria – de que eles não eram bem-vindos na audiência. Assim, concluiu-se que é importante identificar não somente obstáculos relativos à estrutura física mas também sensibilidades políticas na escolha do local onde realizar o evento.

# 10.1.5 Capacidade institucional do órgão responsável

Foi observado que um elemento que pode ampliar o potencial de efetividade de uma audiência pública é a presença, no órgão responsável por sua realização, de uma estrutura interna voltada à participação social. Isto implica contar com documentos de referência, instalações e servidores capacitados responsáveis pela realização das APs.

Um exemplo vem dos casos de licenciamento ambiental neste relatório estudados, cujo órgão responsável foi o Ibama, porque os processos ocorreram em âmbito federal. A falta de pessoal especializado em participação social destacado para as audiências públicas no órgão pode ter prejudicado a efetividade da participação, pois os próprios servidores responsáveis pelas análises técnicas do EIA, entre outras funções, eram incumbidos de lidar também com a interface com a sociedade. Por exemplo, eles tiveram dificuldade em analisar os muitos documentos protocolados durante o processo por organizações da sociedade civil. Além disso, segundo pesquisa do Banco Mundial (Banco Mundial, 2008), no Ibama são raros os profissionais com formação em ciências humanas ou sociais, o que pode indicar, no geral, um baixo preparo de seu corpo de servidores para lidar com demandas da sociedade. Deve-se admitir que o órgão investe na capacitação de seus servidores em relação à participação social, à mediação de conflitos etc. Mas a efetividade da capacitação eventual de funcionários já sobrecarregados com outras tarefas tende a ser inferior à de uma equipe de especialistas destacada para as funções relacionadas à participação.

É importante que as pessoas responsáveis pela participação social tenham bom conhecimento dos regulamentos e procedimentos internos relacionados à participação social, mas também que tenham a capacidade de lidar com as contribuições dos participantes. Além disso, perícias relacionadas à mediação de conflitos e ao diálogo social são fundamentais para que o processo participativo promova o diálogo – e não a polarização – entre governo e sociedade.

Em casos em que há falta de pessoal e demais elementos de estrutura interna para a participação social, uma estratégia para compensar esta deficiência é descentralizar e compartilhar o processo de organização das audiências. O caso do PNRS mostra, por exemplo, que houve ganhos de qualidade no processo porque o MMA realizou as audiências em parceria com os governos estaduais. Assim, o processo de divulgação e mobilização para a audiência, bem como o provimento de infraestrutura (auditórios, equipamentos e áudio e vídeo etc.) foi compartilhado entre diversos atores, compensando a falta de recursos do ministério e, ao mesmo tempo, garantindo um comprometimento político dos demais atores envolvidos.

Quanto à questão de falta de pessoal tecnicamente capacitado, o MMA contratou consultores especialistas na temática de resíduos sólidos para auxiliar no esclarecimento de dúvidas dos participantes. Isto contribuiu para que a pesada linguagem técnica da temática fosse, em parte, traduzida pelos especialistas, facilitando a participação.

# 10.1.6 Neutralidade e postura pró-debate do mediador

Um ponto-chave na busca por efetividade passa pelo papel do mediador/facilitador do debate. É ele que irá dar o tom e coordenar o debate. Sua atuação tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e em sua percepção quanto à neutralidade, seriedade e legitimidade do processo.

Na escolha do mediador, é importante combinar três características:

- a) um mediador com capacitação em metodologias participativas;
- b) um mediador que seja neutro com relação à temática; e
- c) um mediador que seja visto/reconhecido como neutro pelo público presente.

É importante ressaltar que b e c, apesar de inter-relacionadas, são características distintas. No caso das hidrelétricas do rio Madeira, até onde se pode observar pelas gravações de vídeo, a postura do mediador foi neutra na condução do debate. No entanto, este mediador – que era o diretor de licenciamento ambiental do Ibama e dividia a mesa da AP com o proponente do projeto – não era suficientemente visto como neutro por todos os interessados no processo, e a avaliação de sua atuação por parte do público presente foi prejudicada, o que levou a críticas, aparentemente indevidas, em relação à sua atuação.

O caso da ANTT mostra um problema quanto à característica a. O caráter eminentemente técnico desta agência se reflete nas capacidades de sua equipe. Dessa forma, o perfil muito mais técnico que político do servidor designado para atuar como mediador fez com que as audiências – apesar de contarem com boa infraestrutura e transparência – não promovessem o debate de maneira satisfatória, mantendo, do ponto de vista de alguns participantes, um foco demasiado no caráter técnico das decisões a serem tomadas, em detrimento do caráter político.

Também o caso do PNRS ilustra uma falha na característica a, mas sob prisma diferente. Enquanto muitos mediadores se esforçavam para fomentar o debate e ampliar a participação, a falta de capacitação em metodologia participativa por vezes levou à falta de dimensionamento do tempo e de objetividade na condução do trabalho.

# 10.1.7 Metodologias do processo participativo

Nos casos estudados, metodologias adequadas e claras, seguidas com coerência, tenderam a aumentar a percepção de legitimidade e seriedade da AP por parte do público presente e potencializam a capacidade dos gestores de sistematizar as propostas.

Para além da escolha do mediador/facilitador do debate, é de suma importância a escolha da metodologia a ser utilizada na audiência. Tal metodologia deve ser adequada à especificidade dos participantes; à complexidade e abrangência do tema a ser debatido; aos objetivos da AP; e ao tempo e recursos disponíveis para a realização do evento.

A questão da especificidade dos participantes é retratada nos estudos dos casos de licenciamento ambiental de hidrelétricas. Comunidades indígenas e ribeirinhas necessitam de audiências que contemplem suas especificidades culturais e tipos de organização; que traduzam o pesado aparato técnico da política pública para a realidade local e que levem em conta distâncias territoriais e dificuldades de acesso ao local das audiências. <sup>119</sup> Nos casos em que o tema é abrangente, como na formulação de políticas nacionais, torna-se importante que as audiências abordem dimensões regionais e/ou setoriais.

Nos contextos citados, pode-se fazer necessário que a audiência não ocorra apenas em um único evento, mas seja desmembrada em etapas focadas na participação de públicos específicos, tais como audiências locais, estaduais e regionais; e audiências com foco temático reduzido, que contemplem a complexidade do tema. Em diversos casos, é importante ampliar o tempo de realização do processo de audiência, o que pode demandar recursos extras. Apesar de a questão dos recursos ser frequentemente apontada como obstáculo à ação governamental, foi observado que a restrição demasiada de tempo e a não atenção à complexidade da temática em questão pode reduzir a efetividade do processo participativo.

O desenho da audiência é parte importante da metodologia. Mas também é fundamental ter atenção à metodologia empregada por mediadores e coordenadores durante o evento. Tal metodologia direciona a participação e indica como será feita a sistematização das contribuições da sociedade. Uma das principais críticas com relação às audiências de Belo Monte e de Santo Antônio e Jirau foram que estas não contaram com uma metodologia que permitisse a sistematização das contribuições de forma trabalhável pelos gestores.

As audiências do PNRS, por sua vez, contaram com um documento de referência, e a metodologia utilizada para o debate focava nas contribuições relativas ao documento, fazendo com que as manifestações fossem mais objetivas. Além disso, a metodologia incluía a priorização de propostas, o que permitiu identificar quais itens da política atendiam à maior parte dos atores envolvidos. Tal metodologia facilitou o trabalho dos responsáveis pela sistematização das contribuições e, consequentemente, possibilitou uma melhor consideração das contribuições pelos responsáveis pela redação da versão final do plano. Nesse caso, o nível de incorporação das contribuições e de satisfação dos participantes foi significativamente alto.

Ressalta-se, contudo, que, embora contasse com inovações bem-sucedidas, a metodologia utilizada no PNRS teve seus problemas. O primeiro deles se refere à falta de clareza, em certos momentos, quanto às regras procedimentais. Tais regras não foram suficientemente disponibilizadas aos participantes com antecedência e os próprios mediadores, por vezes, tinham dúvidas em relação à sua aplicação. Além disso, a interpretação e aplicação das regras pelos mediadores não foi totalmente coerente nas várias etapas da audiência. Isto gerou, em alguns momentos, um sentimento de confusão e incerteza por parte dos participantes, influenciando de forma negativa sua percepção sobre a efetividade do processo. Além disso, alguns elementos da metodologia tinham um caráter deliberativo, dissonando com o caráter consultivo da AP, tal como a votação para eleger uma única proposta a ser encaminhada. Isto levou a uma percepção errada sobre o objetivo do processo. Audiências públicas são, por definição, consultivas, e as audiências do PNRS não fugiram a esta regra. Mas observou-se que a utilização de elementos metodológicos típicos de processos deliberativos tem o potencial de gerar insatisfação entre os participantes, que esperam que aquilo que foi votado conste no documento final.

<sup>119.</sup> A Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil, prevê a realização de consulta prévia a povos indígenas e tribais no caso de empreendimentos e políticas públicas que tenham impacto nessas comunidades.

### 10.1.8 Devolutiva

Apesar de ser um elemento-chave para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à AP é, em diversos casos, relegada a segundo plano pelos gestores de política pública. Este momento deve incluir uma devolutiva clara à sociedade. Uma devolutiva formal, indicando a incorporação ou não das contribuições, com justificativa, pode aumentar a percepção de legitimidade da audiência pública.

Para que seja possível promover uma devolutiva formal, é preciso que tenha havido um processo adequado de sistematização das propostas. Isto implica, como apontado anteriormente, que a audiência tenha empregado metodologia adequada para este resultado e também implica que o órgão responsável pela AP tenha capacidade institucional para analisar as contribuições recebidas.

Entre os estudos de caso incluídos nesta pesquisa, os de licenciamento ambiental são exemplos em que a falta de devolutiva formal gerou insatisfação na sociedade, que viu neste fato um indício de que as audiências públicas haviam tido efeitos limitados na política em questão. Nestes casos, não houve uma sistematização dos resultados das audiências e, como consequência, não houve uma devolutiva para a sociedade.

Os casos do PNRS e da ANTT incluíram devolutivas para a sociedade. No caso do PNRS, a primeira devolutiva ocorreu na audiência nacional em Brasília-DF, quando houve a disponibilização de uma nova versão do documento de referência incorporando as contribuições oriundas das audiências regionais, que haviam ocorrido anteriormente. Esta iniciativa (e o conteúdo do documento) ampliou a percepção de seriedade e efetividade da participação entre os presentes, que reconheceram que o documento contemplava parte significativa das contribuições oriundas das audiências regionais.

A ANTT promoveu a devolutiva da Audiência Pública nº 120/2011 em um relatório de conteúdo claro e detalhado, inclusive com análise e justificativa para o acatamento ou não de cada contribuição. O problema em relação a este caso foi o prazo em que ocorreu a devolutiva. Tal devolutiva ocorreu em momento posterior ao início do processo da Audiência Pública nº 121/2011, que era vista pelos participantes como audiência complementar à Audiência Pública nº 120/2011. Consequentemente, para os participantes, a continuidade da participação na Audiência Pública nº 121/2011 foi prejudicada, uma vez que não conheciam o resultado da outra fase do processo.

A devolutiva pode ocorrer de várias formas. Uma delas é a disponibilização de relatório para o público em meio digital, diário oficial, páginas na internet e *e-mails* aos participantes. Outra forma é organizar um evento ou comunicado formal de devolutiva, aberto aos interessados. A primeira forma tem a vantagem de ter maior alcance, mas, em alguns casos, é interessante combinar as duas formas.

# 10.1.9 Transparência

É necessário que todo o processo de AP seja pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo, seja na divulgação/mobilização dos atores envolvidos na temática, na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência para a realização da AP, na clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada; ou seja sobre o que será feito com as contribuições da sociedade.

Nesse aspecto, o procedimento da ANTT foi exemplar. Informações sobre prazos, metodologia, contribuições, documentos de referência, atas, entre outros elementos importantes foram disponibilizados no *site* da agência. Isto foi essencial para que os interessados tivessem uma participação mais informada e fosse gerado um sentimento de confiança da sociedade para com o órgão governamental. No caso do PNRS, houve reclamações quanto à divulgação deficitária do evento, ao reduzido prazo entre a disponibilização dos documentos de referência e a audiência pública<sup>120</sup> e à falta de clareza sobre a metodologia. Mas é importante ressaltar que não há nenhuma evidência de que os diversos problemas das audiências do PNRS tenham resultado de uma postura ativa dos gestores no sentido de reduzir a transparência, mas sim de falhas de organização por parte dos órgãos responsáveis pelo evento e do curto tempo disponível devido a prazos legais.

Do mesmo modo, não há dados para dizer que os problemas de transparência identificados nos casos de Belo Monte e de Santo Antônio e Jirau são devidos à postura dos órgãos responsáveis, à desorganização ou à falta de recursos/tempo hábil para realizar o evento. Nesses casos, as principais reclamações quanto à transparência, ou seja, quanto ao acesso a informações confiáveis e de qualidade, se concentram no EIA-Rima, que é o principal documento a ser debatido na audiência. Uma primeira crítica se refere a dúvidas quanto à independência da empresa de consultoria responsável por realizar o estudo, visto que quem escolhe e paga a consultora é a empresa proponente do projeto. Dessa forma, entrevistados da sociedade civil levantam dúvidas quanto à liberdade dos técnicos contratados de criticar os planos e ações da empresa contratante. Alguns técnicos entrevistados, que trabalham com estudos de impacto ambiental, confirmaram ter vivenciado esta dificuldade.

Além disso, em ambos os casos, apesar de o EIA, o Rima e vários outros documentos estarem disponíveis em forma digital no *site* do Ibama, foram identificadas reclamações por parte da sociedade quanto ao acesso *on-line* a outros documentos relevantes. Até então, os autos dos processos não eram digitalizados e disponibilizados no *site*, dificultando o acesso dos interessados, que tinham de se deslocar até Brasília ou requerer uma cópia, arcando com custos relativamente altos. Recentemente, o Ibama começou a digitalizar os autos em sua integridade e disponibilizá-los *on-line*, aumentando de maneira significativa a transparência e facilitando a participação, além de reduzir custos para o próprio governo federal. Este é um bom exemplo que deveria ser seguido por toda a administração pública.

Houve insatisfação também quanto à linguagem utilizada nos relatórios, que seria muito técnica, dificultando a compressão por parte de muitos atores interessados, tais como comunidades indígenas e ribeirinhas. Dessa forma, seria interessante que fossem disponibilizadas diversas versões dos relatórios sobre o empreendimento, os benefícios e os impactos esperados, com diferentes linguagens e níveis de complexidade técnica.

# **REFERÊNCIAS**

ABERS, R. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner, 2000. 288 p.

AMAZON-WATCH. **IIRSA Madeira River Complex**. 2009. Disponível em: <a href="http://www.amazonwatch.org/amazon/BR/madeira/index.php?page\_number=99">http://www.amazonwatch.org/amazon/BR/madeira/index.php?page\_number=99</a>>. Acesso em: 15 maio 2012.

<sup>120.</sup> Este fato foi observado também no caso de Belo Monte, no qual houve reclamações da sociedade civil sobre os últimos volumes do EIA somente terem sido disponibilizados poucos dias antes da primeira AP.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Despacho nº 817, de dezembro de 2002**. Brasília, 2002.

A TRIBUNA. **Superintendente do Ibama critica o ICMBio**. Rio Branco, 14 de março de 2012. Disponível em: <a href="http://www.jornalatribuna.com.br/Mostrar.jsp?id=24632">http://www.jornalatribuna.com.br/Mostrar.jsp?id=24632</a>>.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in Democratic Brazil**. Washington: The Johns Hopkins University Press; Woodrow Wilson Center Press, 2009.

BANCO MUNDIAL. Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate. 2008. Disponível em: <a href="http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Relatorio\_Sintese\_PUBLICACAO\_28\_ABRIL\_2008.pdf">http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Relatorio\_Sintese\_PUBLICACAO\_28\_ABRIL\_2008.pdf</a>>. Acesso em: jun. 2012.

BANKTRACK. **Rio Madeira dam project Brazil**. 2009. Disponível em: <a href="http://www.banktrack.org/show/dodgydeals/rio\_madeira\_dam\_project">http://www.banktrack.org/show/dodgydeals/rio\_madeira\_dam\_project</a>>. Acesso em: 24 jun. 2009.

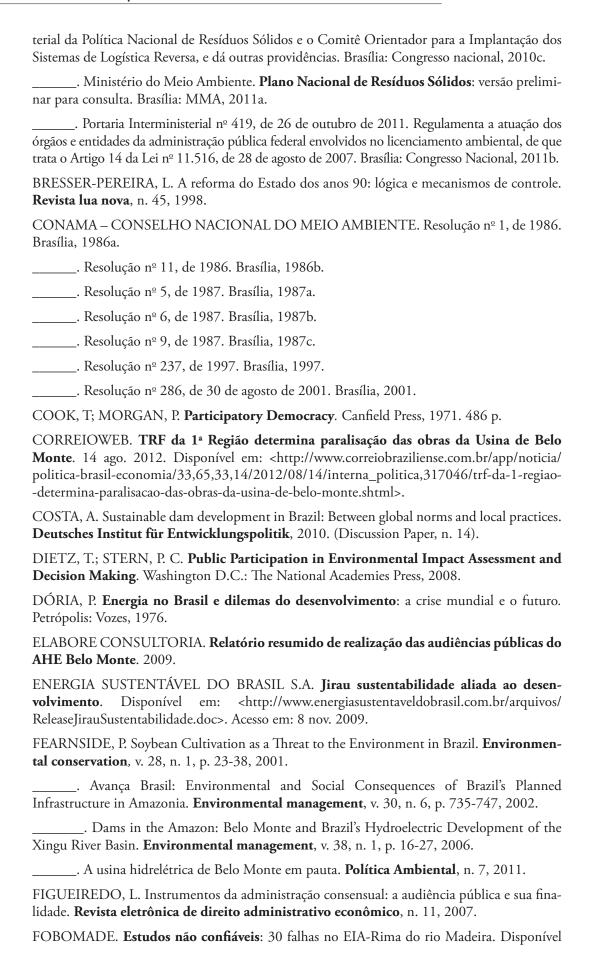
BARROS, T; RAVENA, N. Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. *In*: ENCONTRO DA COMPOLÍTICA, 4. Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

BARROW, C. The Impact of Hydroelectric Development on the Amazonian Environment: with particular reference to the Tucurui project. **Journal of biogeography**, v. 15, n. 1, p. 67-78, 1988.

BILLER, D. Environmental Impact Assessment in Brazil. *In*: ERVIN, D. E. (Ed.). **Does environmental policy work**? The theory and Practice of Outcomes Assessment. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2003.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1985.

Ministério de Minas e Energia (MME). <b>Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-</b> <b>2010 (PNEE, 2010)</b> . Rio de Janeiro: Eletrobras, 1987.
. Constituição Federal de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
Presidência da República. Decreto Presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais. Brasília: Congresso nacional, 2004.
Decreto Legislativo nº 788, de 14 de julho de 2005. Autoriza o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do rio Xingu, no estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras). Brasília, 2005a.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Planejamento e Investimento. <b>Manual de operação do SIGPlan</b> : Plano Plurianual 2004-2007. 2005b.
Ministério Público Federal. <b>Recomendação nº 5</b> , de 2009. Brasília, 2009.
Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010a.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI). <b>Sistema de base de dados do SIGPlan</b> . 2010b.
Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interminis-



em: <a href="mailto:khttp://www.fobomade.org.bo/rio\_madera/doc/libro/a8.pdf">http://www.fobomade.org.bo/rio\_madera/doc/libro/a8.pdf</a>>. Acesso em: 10 abr. 2009. FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. Ofício nº 491/CMAM/CGPIMA/2006. Licenciamento ambiental das AHEs Santo Antônio e Jirau no estado de rondônia. 2006.

GARZON, L. O licenciamento automático dos grandes projetos de infra-estrutura no Brasil: o caso das usinas no rio madeira. Universidade e Sociedade, n. 42, p. 37-57, 2008.

GRAU, N. Modelos de controle e participação sociais existentes na administração pública federal. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Mundial; PNUD, 2010. \_. Control y participación social en la administración federal brasileira: balance y perspectivas. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Mundial; PNUD, 2011. HOCHSTETLER, K. The Politics of Environmental Licensing: Energy Projects of the Past and Future in Brazil. Brazilian Studies Association, Brasília, jul. 2010. IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NA-TURAIS RENOVÁVEIS. UHE Rio Madeira. Autos do Processo nº 02001.003771/2003-25. Brasília, 2003. \_. Instrução Normativa nº 65, de 13 de abril de 2005. Brasília, 2005. \_\_\_\_\_. Processo de Licenciamento Ambiental do AHE Belo Monte 2006-2012. Brasília, 2006. . Parecer Técnico nº 14/2007. Brasília, 2007. \_\_. Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008. Brasília, 2008. \_\_\_\_. **Ofício nº 1.062/2009**. Brasília, 2009a. \_\_\_\_. **Informação Técnica nº 16/2009**. Brasília, 2009b. \_. Atas das audiências públicas do AHE de Belo Monte. Brasília, 2009c. Disponível em: <a href="http://siscom.ibama.gov.br/licenciamento\_ambiental/Hidreletricas/Belo%20Monte/">http://siscom.ibama.gov.br/licenciamento\_ambiental/Hidreletricas/Belo%20Monte/</a> Outros%20Documentos/Audi%C3%AAncias%20%20Esclarescimentos/Relatorio\_Geral\_ Audiencias\_Publicas\_AHE\_Belo\_Monte\_Elabore\_08set2009.pdf>. Acesso em: jun. 2012. \_\_\_\_. **Despacho nº 5/2010**. Brasília, 2010. . **Regimento interno**. Brasília, 2011. \_. Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. [s.d.] Disponível em: <www.ibama.gov.br/licenciamento>. Acesso em: jan.-jun. 2012. INSTITUTO PÓLIS. Parecer sobre o papel do município de Porto Velho frente aos impactos urbanos e o estudo de impacto ambiental do projeto das usinas hidrelétricas do rio madeira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <a href="http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rela-">http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rela-</a> toriopesquisa/120828\_relatorio\_audiencias\_publicas.pdf>. ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Audiências públicas de Belo Monte (PA) não conseguem esclarecer a população e não cumprem seu papel. 16 set. 2009. Disponível em: <a href="http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2955">http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2955>.</a> . Especial Belo Monte: o que diz o poder local. [s.d.]. Disponível em: <www.socioambiental.org/esp/bm/ppl.asp>.

KIRCHHOFF, D. Capacity building for EIA in Brazil: Preliminary considerations and problems to be overcome. Journal of environmental assessment policy and management, v. 8, n.1, p. 1-18, 2006.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 45, 2002.

LISBOA, M.; BARROS, J. **Violações de direitos humanos ambientais no complexo madeira**. Relatório de missão realizada no estado de Rondônia entre os dias 15 e 19 de novembro de 2007. Brasília: Plataforma Dhesca, 2008.

LOPES, J. **Democracia e cidadania**: o novo ministério público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MATTOS, P. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, Espanha, 2004.

MONOSOWSKI, E. Lessons from the Tucuruí experience. Water Power and Dam Construction, p. 29-34, 1990.

MORAES, A. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2012. 945 p.

NESHKOVA, I; GUO, H. Public Participation and Organizational Performance: Evidences from State Agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 4. 2011.

NORTE ENERGIA. **Justiça manda retomar obras de Belo Monte**. 28 ago. 2012. Disponível em: <a href="http://norteenergiasa.com.br/site/2012/08/28/justica-manda-retomar-obras-de-belo-monte/">http://norteenergiasa.com.br/site/2012/08/28/justica-manda-retomar-obras-de-belo-monte/</a>>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais. 5. ed. 2011.

ORTIZ, L. **O maior tributário do rio Amazonas ameaçado**. Hidrelétricas no Rio Madeira. 2007. Disponível em: <a href="http://www.riosvivos.org.br/dowloads/rio\_madeira\_portugues.pdf">http://www.riosvivos.org.br/dowloads/rio\_madeira\_portugues.pdf</a>>. Acesso em: 15 maio 2012.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. Participação social como método de governo? uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 1, p. 57-61, 2011.

REZENDE, R. Navigating the turbulent waters of public participation in Brazil: a case study of the Santo Antônio and Jirau hydroelectric dams. 2009. Dissertação (Mestrado) – Utrecht University, 2009.

SANTO ANTÔNIO ENERGIA. **Evoluindo com a região**. 2009. Disponível em: <a href="http://www.santoantonioenergia.com.br/site/portal\_mesa/pt/responsabilidade\_social/regiao/desenvolvimento/desenvolvimento.aspx">http://www.santoantonioenergia.com.br/site/portal\_mesa/pt/responsabilidade\_social/regiao/desenvolvimento.aspx</a>. Acesso em: 5 nov. 2009.

SCIAUDONE, C. Tensions rise over licensing of dams. **Recharge news**, 2009. Disponível em: <a href="http://www.internationalrivers.org/files/Recharge%20Rio%20Madeira%20issue%207%20090227.pdf">http://www.internationalrivers.org/files/Recharge%20Rio%20Madeira%20issue%207%20090227.pdf</a>>. Acesso em: 4 nov. 2009.

SERAFIM, L. **Controle social nas agências reguladoras brasileiras**: entre projetos políticos e modelo institucional – a Aneel nos governos FHC e Lula. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, 2007.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus navigandi**, 2002. Disponível em: <a href="http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145">http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145</a>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

SOUZA, W.; REID, J. Uncertainties in Amazon hydropower development: risk Scenarios and environmental issues around the Belo Monte Dam. **Water alternatives**, v. 3, n. 2, p.249-268, 2010.

SWITKES, G. A pedra fundamental da IIRSA. *In*: BONILHA, P. (Ed.). **Águas turvas**: alertas sobre as consequências de barrar o maior afluente do Amazonas. São Paulo: International Rivers, 2008.

TONI, F., MACHADO, L; OLIVEIRA, M. Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do plano BR-163 sustentável. **Desenvolvimento territorial**: diretrizes para a região da BR-163, v. 2, Brasília, 2009 (Projeto Diálogos).

UCHO.INFO. Influências políticas e sindicais criam no Ibama ambiente de desmando. 3 de janeiro de 2011. Disponível em: <a href="http://ucho.info/influencias-politicas-e-sindicais-criam-no-ibama-ambiente-de-desmando">http://ucho.info/influencias-politicas-e-sindicais-criam-no-ibama-ambiente-de-desmando</a>>. Acesso em: jun. 2012.

VASCONCELOS, P. A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental. 2002. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BAILEY, K. Typologies and Taxonomies in Social Sciences. *In*: \_\_\_\_\_\_. **Typologies and taxonomies**: an introduction to classification techniques. California: Sage Publications, 1994. p. 1-16.

BARCELLAR FILHO, R. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. **Interesse público**, n. 16, 2002.

CAMARGO CORREIA. Disponível em: <a href="http://www.camargocorrea.com.br/">http://www.camargocorrea.com.br/</a>. Acesso em: 16 jun. 2012.

CEMIG – COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <a href="http://www.cemig.com.br">http://www.cemig.com.br</a>. Acesso em: 16 jun. 2012.

CHESF – COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO. Disponível em: <a href="http://www.chesf.gov.br">http://www.chesf.gov.br</a>. Acesso em: 16 jun. 2012.

CBH – COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. Disponível em: <a href="http://www.cbh.gov.br">http://www.cbh.gov.br</a>. Acesso em: 16 jun. 2012

ELETROSUL. Disponível em: <a href="http://www.eletrosul.gov.br">http://www.eletrosul.gov.br</a>. Acesso em: 16 jun. 2012.

ELMAN, C. Explanatory typologies in qualitative studies of international politics. **International Organization**, v. 59, n. 2, p. 293-326, 2005.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR. Disponível em: <a href="http://www.fvpp.org.br">http://www.fvpp.org.br</a>. Acesso em: jun. 2012.

GIDDENS, A. **Capitalism and modern social theory**: an Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Max Weber. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: <a href="http://www.socioambiental.org">http://www.socioambiental.org</a>. hr>

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

MENEZES, J. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. Santiago, Chile, 2005.

OLIVEIRA, L. **O uso de tipologias em ciência política**: algumas regras metodológicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7. Recife: ABCP, 2010

OLIVEIRA, M. Autonomias relativas: estado e sociedade civil no eixo de influência da rodo-

via BR-163. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PAULA, A. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

SILVA, M. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 233-246.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 1994. v. 1.

\_\_\_\_\_. Economia e sociedade. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 2.

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of Policies Process**. Westview Press, 2007.

# Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

# **EDITORIAL**

#### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

#### Supervisão

Everson da Silva Moura Reginaldo da Silva Domingos

#### Revisão

Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Marcelo Araújo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patricia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

#### Editoração

Aline Rodrigues Lima Bernar José Vieira Daniella Silva Nogueira Danilo Leite de Macedo Tavares Jeovah Herculano Szervinsk Junior Leonardo Hideki Higa Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário) Diego André Souza Santos (estagiário)

#### Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

SBS — Quadra 1 — Bloco J — Ed. BNDES, Térreo 70076-900 — Brasília — DF Tel.: (61) 3315 5336 Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.





