

## CONFLITOS, MOBILIZAÇÕES E PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA: A RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DE GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA

**Rebecca Neera Abers**

Professora associada do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB); e pesquisadora visitante do Ipea.

Quais as peculiaridades da participação da sociedade civil quando se trata de grandes obras? Neste estudo, esta pergunta é compreendida de duas maneiras. Por um lado, como a sociedade civil – especialmente comunidades vulneráveis – se organiza para conhecer, avaliar e apoiar ou contestar as grandes obras? Por outro, como operam e deveriam operar as instituições participativas formais criadas pelo Estado para processar tais preocupações, conflitos e demandas?

O estudo explora estas perguntas por meio de uma análise de estudos de caso incluídos no projeto Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura organizado pelo Ipea. A pesquisa envolveu a análise de estudos de casos encomendados por esta instituição sobre seis obras. Entre outros temas, examinaram-se os impactos locais das obras e dos conflitos com comunidades afetadas. O material levantado pelos pesquisadores responsáveis pelos estudos de caso foi complementado pela análise de documentos técnicos, comentários jornalísticos e estudos adicionais, entrevistas já realizadas, entrevista adicional, e atas de audiências públicas.

A preocupação central deste estudo é com a capacidade de o Estado compatibilizar as políticas de desenvolvimento econômico com a inclusão social e a proteção ambiental. Ao focar nesta questão, o trabalho introduz a dimensão da justiça ao estudo do processo decisório, enfatizando sua essência política. Um olhar direcionado para a justiça leva em consideração que o diálogo não ocorre em um campo neutro e que o Estado tem a obrigação de proteger os mais vulneráveis neste processo.

O trabalho segue em quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, realizamos uma revisão da literatura internacional e nacional sobre a participação em grandes obras. A literatura sobre participação institucionalizada obras sugere que

governos e empreendedores têm poucos incentivos para deixar que as comunidades influenciem o processo decisório. Instituições participativas formais tendem a ser pouco efetivas, exceto quando ocorre um processo de mobilização de baixo para cima. A literatura sobre movimentos sociais mostra, no entanto, que este tipo de mobilização é incomum. Curiosamente, um fator que promove a mobilização de comunidades afetadas é a oportunidade de participar dos processos decisórios. Ou seja, mobilização comunitária e participação institucionalizada podem se alimentar mutuamente, mas a inexistência de um destes fatores pode minar o diálogo efetivo entre governo e sociedade civil.

Na terceira seção, o trabalho analisa os processos de mobilização comunitária e da sociedade civil em relação às seis obras estudadas. A mobilização era ausente em alguns casos. Em outros, ela ocorreu principalmente em apoio às obras. Há também casos em que os protestos ocorreram após o início das obras, quando as comunidades não consultadas começaram a sofrer os seus impactos negativos, alguns deles devastadores. Nos dois casos em que comunidades se mobilizaram antes do início das obras, isso ocorreu em grande parte com a ajuda de atores externos governamentais e não governamentais. Em nenhum dos casos a mobilização comunitária causou atrasos nas obras.

Na quarta seção, examinamos a atuação das comunidades na modalidade de participação institucionalizada mais empregada no caso de grandes obras: a audiência pública do processo de licenciamento ambiental. Analisamos as atas de onze audiências públicas referentes a quatro das seis obras discutidas na seção anterior. Identificamos em todos os casos um processo extremamente superficial e açodado. Em eventos de poucas horas, a comunidade tem uma única oportunidade de apresentar suas preocupações, críticas e demandas, que são perfunctoriamente

reduzidas a questionamentos, os quais são em seguida sumariamente respondidos pelos técnicos presentes. Nos casos investigados, o material produzido pelas audiências teve pouco impacto no processo decisório, sendo apenas mencionado em passagem nos pareceres do Ibama.

Nas considerações finais do texto, argumentamos que a compreensão da participação das comunidades afetadas por grandes obras deve ser entendida pela lente de três variáveis: *i*) a singularidade da obra (a inexperiência passada das comunidades com obras dificulta sua capacidade de avaliar seus impactos); *ii*) a temporalidade da participação (quando a participação das comunidades ocorre tardiamente no processo decisório e de forma muito breve, ela tende a ter pouca eficácia); e *iii*) a distribuição dos impactos (quando os impactos negativos afetam principalmente atores menos poderosos, a contestação é menos provável). Argumentamos que, nos casos analisados, nem a mobilização comunitária nem o processo participativo institucionalizado causaram atrasos das obras. Pelo contrário, alguns dos conflitos detectados resultaram dos próprios atrasos e de outros problemas de má gestão. Ao mesmo tempo, a fragilidade e a superficialidade dos processos participativos formais observados depõem contra a ideia bastante disseminada de que estes atrapalhariam o ritmo de obras e aumentariam seus custos. Infelizmente, na maior parte dos casos analisados, as comunidades foram praticamente ignoradas.