

## **CONFLITOS, MOBILIZAÇÕES E PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA: A RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DE GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA<sup>1</sup>**

Rebecca Neaera Abers

### **1 INTRODUÇÃO**

O Brasil é referência mundial como inovador em experiências participativas. A literatura tem focado em três modalidades de participação institucionalizada, identificadas como as experiências com maior potencial de promover de maneira inclusiva o diálogo entre o Estado e a sociedade sobre as políticas públicas: os orçamentos participativos, os conselhos gestores e as conferências nacionais. Em nível federal, os conselhos gestores e as conferências proliferaram, especialmente após 2003, com maior intensidade nas áreas sociais. Embora, como é mostrado por Pires e Vaz (2012), existam iniciativas de interação socioestatal em todas as áreas de política pública, há uma distribuição desigual em termos da modalidade de participação utilizada. Na área de infraestrutura, as mais prevalentes são as audiências públicas realizadas durante o processo de licenciamento ambiental.

Quais as peculiaridades da participação quando se trata de grandes obras? A pergunta pode ser desdobrada em três outras. Como a sociedade civil se organiza para conhecer, avaliar e contestar ou apoiar este tipo de empreendimento? Como operam e deveriam operar as instituições participativas formais criadas pelo Estado para processar tais preocupações, conflitos e demandas? A audiência pública é uma maneira adequada de garantir que as preocupações e os interesses de comunidades afetadas sejam contemplados no processo decisório sobre infraestrutura?

Este estudo explora essas perguntas por meio de uma análise de estudos de caso incluídos no projeto Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura, organizado pelo Ipea.<sup>2</sup> A pesquisa analisou seis obras sobre vários temas, incluindo conflitos com comunidades afetadas. O material apresentado nos estudos foi complementado por uma série de iniciativas: coleta e análise de

---

1. Este capítulo é uma versão modificada de Abers (2016).

2. Agradeço a assistência de Ariadne Santiago e Mariana Cartaxo, que contribuíram substancialmente para o levantamento e a análise de dados.

documentos técnicos; comentários jornalísticos e estudos adicionais; reanálise dos áudios de algumas das entrevistas feitas pelos pesquisadores dos estudos de caso; realização de uma entrevista nova com um funcionário do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) sobre o funcionamento de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental; e análise de onze atas de audiência pública e documentos a ela relacionados.

O foco deste estudo não é a sociedade civil como um todo, mas as organizações que representam grupos sociais vulneráveis ou que buscam defender o meio ambiente. Nossa preocupação central é com a capacidade do Estado para compatibilizar as políticas de desenvolvimento econômico com a inclusão social e a proteção ambiental. Ao focar nessa questão, o trabalho introduz a dimensão da justiça no estudo do processo decisório de infraestrutura, enfatizando sua essência política. Obras de grande porte e custo financeiro tendem a ter impactos tanto positivos quanto negativos, o que pode implicar a impossibilidade de um consenso entre todos os afetados e interessados. Um olhar voltado para a justiça considera que o diálogo não ocorre em um campo neutro, e que o Estado tem a obrigação de proteger os mais vulneráveis nesse processo.

O trabalho se compõe de mais quatro partes além desta introdução. Na segunda seção, realizamos uma revisão da literatura internacional e nacional sobre conflitos, mobilizações e participação em grandes obras. A terceira seção examina em que medida comunidades afetadas se mobilizaram em torno dos seis empreendimentos examinados. A quarta seção examina a participação em arenas formais, criadas pelo Estado, com foco nas audiências públicas do processo de licenciamento ambiental. Na parte final do texto, apresentamos considerações sobre as peculiaridades e os desafios de se promover a participação, institucionalizada ou não, das comunidades afetadas e dos defensores do meio ambiente em decisões relacionadas a grandes obras. Também são apresentadas na última seção conclusões referentes à relação entre os processos participativos e a execução destes projetos.

## **2 SOCIEDADE CIVIL E GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA: REVISÃO DA LITERATURA**

A participação da sociedade civil em decisões sobre projetos de desenvolvimento não é uma proposta nova. Desde o final dos anos 1970, agências multilaterais, especialmente das Nações Unidas, recomendam o uso de técnicas participativas na realização de projetos de desenvolvimento. Uma literatura vibrante surgiu em torno das experiências práticas que resultaram desse posicionamento. Boa parte dos autores que participaram desse debate enxergou as tentativas de incluir cidadãos no processo decisório sobre desenvolvimento econômico com certo ceticismo: a participação era apenas um paliativo que buscava legitimar as decisões das agências internacionais e dos governos, os quais, por sua vez, tentavam subverter as decisões

tomadas em arenas participativas, restringiam o repasse de informações e cooptavam participantes. Vários autores afirmavam que a participação só teria resultado e impacto quando “autônoma”, originando-se de mobilizações sociais e não de convites emitidos por governos, “de cima para baixo” (Goulet, 1989; Hall, 1988; Stiefel e Pearse, 1982; Wolfe, 1982; Midgley *et al.*, 1986; Gilbert e Ward, 1984).

Três décadas depois dessas avaliações sombrias, a ideia de que instituições participativas garantem o melhor andamento de políticas de desenvolvimento e colaboram para que seus resultados sejam socialmente justos e ambientalmente sustentáveis está longe de estar morta. Organismos internacionais cobram a participação de comunidades vulneráveis afetadas, especialmente de populações tradicionais e povos indígenas, no processo decisório de grandes obras. É o caso da Convenção nº 169 de 1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>3</sup> e da revisão atualmente em curso do Banco Mundial sobre as salvaguardas sociais e ambientais dos projetos de infraestrutura financiados.<sup>4</sup> Alguns autores sugerem que a participação promove não somente justiça social, mas eficiência econômica. Boa parte da literatura sobre risco em grandes projetos parece presumir que a participação cidadã garante uma melhor relação custo-benefício. Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003), por exemplo, defendem a criação de mecanismos de *accountability* (responsabilização) como principal remédio para combater a tendência de o planejamento de megaprojetos errar no cálculo dos verdadeiros riscos e custos: “A falta de envolvimento público, combinada com o envolvimento de grupos de interesses especiais que tendem a beneficiar do projeto, aumenta o risco de captura do processo decisório por estes interesses” (*op. cit.*, 2003, p. 88).

Como garantir maior envolvimento público nos processos decisórios? No Brasil, avançou-se muito nas últimas décadas na criação de mecanismos participativos para políticas sociais (conselhos, conferências) e para pequenas obras de infraestrutura local (orçamentos participativos), porém as maiores padecem de arenas onde possam haver debates mais aprofundados. Talvez a única instituição participativa de natureza mais permanente envolvida no planejamento de grandes obras sejam os comitês de bacia hidrográfica. As pesquisas, no entanto, mostram que eles raramente conseguem ter influência sobre as decisões estratégicas do Estado (Abers e Keck, 2013).

Com pouquíssimas exceções, comunidades locais afetadas por grandes obras apenas são consultadas pontualmente e em etapas mais avançadas dos empreendimentos, como no processo de licenciamento ambiental. Os poucos estudos brasileiros sobre diferentes tipos de audiências públicas mostram que esse mecanismo tende a ser limitado à disseminação de informações, frequentemente

3. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%20C2%BA%20169.pdf>>.

4. Disponível em: <<http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>>.

ocorrendo apenas depois de o processo decisório ter acontecido. Em muitos casos, governos e empreendedores responsáveis pela realização de audiências se restringem apenas ao procedimento formal exigido na lei, o que não garante que críticas sejam expressadas e alternativas, examinadas, ou que os debates tenham influência sobre o processo decisório (Serafim, 2007; Avritzer, 2009; Fonseca *et al.*, 2013; Oliveira, s.d.). Para Avritzer (2009), como instituições participativas, audiências são inferiores a conselhos e orçamentos participativos porque não envolvem a cogestão. São apenas momentos de ratificação de decisões governamentais. Mesmo assim, para o autor, essa modalidade de participação tem uma função democrática, principalmente em contextos em que os governos resistem a qualquer debate com a sociedade civil. Nessa situação, a exigência legal de realizar uma audiência garante um mínimo de *accountability*, embora seja improvável que um diálogo mais aprofundado ocorra. Oliveira (s.d.) e Fonseca *et al.* (2009) são mais otimistas, sugerindo que, quando organizadas de forma adequada, no tempo certo e de maneira que possibilite o diálogo, audiências podem possibilitar importantes contribuições para processos decisórios governamentais.

A realização de audiências ou consultas públicas para discutir os impactos de grandes obras é comum em muitos países. Infelizmente, a literatura internacional registra poucos exemplos de sucesso. Um estudo sobre consultas públicas na Bulgária mostrou que a participação tende a ocorrer tarde demais no processo decisório e que administradores não levam o processo a sério, fazendo apenas o mínimo procedimental necessário (Almer e Koontz, 2004). Outro estudo sobre consultas públicas na Tailândia notou que elas são feitas de forma apressada e sem uma troca verdadeira de informação, o que apenas aumenta o ceticismo dos participantes (Manowong e Ogunlana, 2006). Uma pesquisa sobre um gasoduto na fronteira entre Tailândia e Myanmar também notou que o debate ocorreu tarde demais e que faltou espaço para enfrentar conflitos existentes (Ogunlana, Yotsinsak e Yisa, 2001).

Esses resultados não se restringem aos países em desenvolvimento. Em uma revisão da literatura sobre diferentes modelos participativos na área ambiental dos Estados Unidos e do Canadá – consultas públicas, oficinas e comissões de cidadãos (*Citizen Advisory Boards*) –, Chess e Purcell (1999) encontraram resultados ambíguos. Arenas participativas foram frequentemente criadas apenas após a tomada de decisão, e os governos muitas vezes resistiam em repassar informações ou dar assistência técnica aos participantes. Em geral, houve mais casos em que “processos” – ou seja, debates bem informados, inclusivos e livres – foram avaliados positivamente, enquanto resultados positivos – isto é, processos que influenciaram decisões – eram mais raros. Os autores concluíram que a criação de mecanismos participativos eficazes independe do desenho institucional: mais importante é existir comprometimento político, com um debate de qualidade e a possibilidade de mudar de rumo em função do que for deliberado.

Essas afirmações reforçam a ideia presente na literatura mais antiga de que instituições participativas provavelmente não serão eficazes enquanto a sociedade civil não se mobilizar para fazer com que a sua voz seja ouvida. Infelizmente, mobilizações de “baixo para cima” parecem ser relativamente raras no que tange às grandes obras, tanto em países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos. Em um conjunto inédito de pesquisas recentes, McAdam *et al.* (2010) e McAdam e Boudet (2012) argumentam que a impressão que movimentos sociais são comuns é resultado de uma tendência da literatura especializada de apenas examinar casos em que a mobilização chegou a ocorrer. Para contrabalancear essa tendência, McAdam e Boudet (2012) optaram por estudar vinte comunidades afetadas por obras energéticas nos Estados Unidos para verificar com que frequência houve mobilização. Encontraram movimentações contrárias intensas em apenas dois casos. Na metade não havia qualquer mobilização; e em vários casos ocorreram mobilizações a favor. Em pesquisa correlata, McAdam *et al.* (2010) levaram o estudo para fora dos países ricos, analisando onze gasodutos em dezesseis países. Encontraram tendências semelhantes.

No Brasil, a situação parece não ser diferente. Embora algumas grandes obras tenham enfrentado mobilizações intensas e altamente visíveis – como a Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte e a transposição do Rio São Francisco –, a vasta maioria é implementada com pouca contestação. Essa afirmação é confirmada por Hochstetler e Tranjan (2016), que seguiram uma metodologia semelhante àquela usada por McAdam *et al.* (2010). Ao analisar uma amostra com 302 obras energéticas financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde 2003, descobriram que somente em menos de 30% dos casos ocorreram algum tipo de oposição aos impactos na comunidade ou no meio ambiente. Como era de se esperar, os conflitos foram mais comuns em casos de obras grandes. Ironicamente, no entanto, construções de termelétricas tendem a receber menos oposição que projetos de hidrelétricas e energia eólica.

Em resumo, no que tange a participação efetiva de comunidades afetadas por grandes obras de infraestrutura, a literatura deixa pouca esperança. Faltam incentivos para que governos e empreendedores criem processos participativos que sejam mais que formalidades. Diferentemente de políticas sociais, os “beneficiários” de grandes empreendimentos normalmente são grupos econômicos poderosos (Henisz e Zelner, 2006) ou interesses difusos nacionais. As comunidades negativamente impactadas pelas obras enfrentam, assim, adversários muito poderosos. Mesmo localmente, ambiguidades sobre impactos são comuns, com alguns membros da comunidade favoráveis e outros contrários à determinada obra. A principal maneira de incentivar governos e empreendedores a escutar os afetados é pela mobilização e contestação. No entanto, manifestações dessa natureza parecem ser raras, não somente no Brasil, mas no mundo inteiro. Como produzir, então, mais responsabilização em torno desses projetos?

A resposta não é nada clara, mas alguns dos resultados de pesquisas sobre mobilizações apresentam uma pista interessante. Tanto McAdam *et al.* (2010) quanto Hochstetler e Tranjan (2016) buscam identificar razões que influenciam a ocorrência de mobilizações. Os primeiros autores encontram interessantes interações entre fatores como riscos, oportunidades políticas e contexto local. Por exemplo, obras com mais impactos obviamente tenderão a enfrentar maior resistência, mas isso depende bastante da localidade onde serão implementadas: em lugares mais pobres ou com mais experiência com aquele tipo de construção, a tendência é haver menos conflito. Da mesma forma, Hochstetler e Tranjan (2016) afirmam que obras maiores têm mais probabilidade de enfrentar resistência.

Outro fator fundamental para explicar a resistência é o que é chamado na literatura dedicada aos movimentos sociais de oportunidades políticas. Argumenta-se que fatores políticos que levam os atores a sentirem mais confiança no sucesso da ação coletiva podem promover a mobilização. No estudo sobre gasodutos em dezesseis países, McAdam *et al.* (2010) argumentam que consultas públicas são oportunidades políticas. Ao contrário dos que presumem que a participação diminui os conflitos, eles argumentam que arranjos participativos criam a possibilidade de eles serem expressados e, assim, acabarem encorajando as pessoas a se mobilizarem e demonstrarem seu descontentamento. Ou seja, se a literatura sobre participação sugere que as instituições participativas funcionam bem apenas se houver mobilização, esses autores – seguindo uma longa tradição na literatura de movimentos sociais – propõem que mais democracia, especialmente com arranjos participativos formais, pode estimular a manifestação popular.

No estudo sobre mobilizações e obras energéticas no Brasil, Hochstetler e Trajan (2016) identificam outros tipos de oportunidades políticas que afetam a probabilidade de haver reação por causa de uma obra. A resistência era mais comum em casos em que o Ministério Público ou outro órgão público – o Ibama, por exemplo – questionou a obra, e onde organizações não governamentais (ONGs), nacionais ou internacionais, promoveram campanhas. Essa constatação sugere que aliados poderosos podem garantir que as comunidades locais tenham maior acesso a informações sobre os riscos e maiores incentivos para contestá-los. A conclusão é consistente com outras pesquisas que argumentam que a construção de redes entre atores estatais, entidades comunitárias e organizações nacionais e internacionais mobiliza a organização local em torno de questões ambientais (Pereira, 2014; Hochstetler e Keck, 2007; Keck e Sikkink, 1998).

Para resumir esta revisão da literatura alguns pontos devem ser enfatizados. Em primeiro lugar, mobilizações e conflitos em relação a uma obra não devem ser vistos como necessariamente negativos. Processos participativos eficazes podem tornar mais visíveis os problemas que grandes obras podem causar. Enxergar esses

problemas é benéfico não somente para garantir o tratamento justo das comunidades afetadas e a proteção dos recursos naturais, mas para incorporar os verdadeiros custos e riscos no planejamento.

Segundo, a mera existência formal de instituições participativas não garante que comunidades se organizem para participar, discutir os impactos desses empreendimentos nas suas vidas e no meio ambiente em que vivem, nem mesmo para exigir compensações justas para os impactos que elas venham a causar.

Terceiro, o desenho das instituições participativas faz diferença, mas não substitui os processos políticos que dão vida a diálogos eficazes. Instituições participativas mais permanentes que são acompanhadas por processos proativos de mobilização social podem ter maior capacidade de promover um debate inclusivo que a realização formal de reuniões pontuais, mas somente se houver um processo político de empoderamento e de mobilização dos atores sociais.

Quarto, a ação de outros atores fora daquelas comunidades, estatais e não estatais, pode ajudar a dinamizar as comunidades locais e pressionar governos. Em muitos casos, o Ministério Público Federal (MPF) assume uma postura de contestação no interior do próprio Estado. Se a literatura de participação causa ceticismo sobre o comprometimento de governos com a participação – especialmente quando se trata de obras consideradas estratégicas para o projeto político-partidário –, a pesquisa de Hochstetler e Tranjan (2016) sugere que um apoio ao processo participativo poderá vir de dentro do próprio Estado, algo somente possível no contexto de um Estado fragmentado e internamente contraditório (Pereira, 2014; Abers, Oliveira e Pereira, 2016).

### **3 CONFLITOS E MOBILIZAÇÕES NOS SEIS CASOS**

Os casos estudados se adéquam relativamente bem ao que é previsto pela literatura anteriormente examinada: os impactos das obras sobre as comunidades locais e o meio ambiente são variados, bem como a ocorrência de mobilização social e conflitos com a sociedade. Em geral, esses conflitos não encontraram espaços apropriados de vazão institucional, dada a fragilidade das instituições participativas para discutir grandes obras. Assim, a capacidade que a sociedade civil tem de influenciar o processo decisório dependeu muito mais de mobilização contenciosa que de participação institucionalizada. Os conflitos e as mobilizações ocorridos em cada caso serão apresentados por tipo de obra, de forma a simplificar a comparação entre elas e relacioná-las com os impactos e os conflitos semelhantes.

#### **3.1 Obras de transporte urbano**

O estudo incluiu dois casos de transporte urbano: a construção da Linha 1 do metrô de Salvador e a criação do Expresso Brasília ou BRT Sul, no Distrito Federal.



O estudo sobre este último revela poucos conflitos de grande porte. A obra foi construída principalmente sobre vias públicas, mas não implicou grande número de desapropriações ou desalojamentos. Santiago (2015) relata dois conflitos maiores: a resistência de uma área de floriculturas que teria de ser realocada; e a proposta de se criar um terminal no ParkWay, um bairro de classe média alta. As floriculturas conseguiram uma liminar de permanência na justiça que o governo não conseguiu derrubar, por isso não foram removidas. Um entrevistado afirmou que o governo quis evitar repercussões negativas em período pré-eleitoral. A decisão de evitar conflitos exigiu mudanças no traçado da obra (Santiago, 2015, p. 20-21). No caso de ParkWay, moradores se reuniram diversas vezes com a administração regional para questionar a construção de um terminal. Embora entrevistados mencionassem problemas orçamentários, a resistência dos moradores parece ter contribuído para a decisão de não construir o terminal.

Assim, diferentemente dos outros casos analisados nesta pesquisa, a organização de comunidades impactadas parece ter resultado em mudanças concretas no desenho da obra. Esses conflitos, no entanto, não foram negociados no âmbito de arenas participativas formais. O principal mecanismo formal de comunicação entre o governo/empreendedor e a sociedade foram as ouvidorias dos *sites* institucionais (Santiago, 2015, p. 23). Ocorreu apenas uma audiência pública para fins de licenciamento ambiental (*op. cit.*, p. 36). Os conflitos registrados surgiram após essa etapa e foram resolvidos de maneira *ad hoc* pelo governo. Ou seja, uma obra com menos impactos em comunidades, por ter um desenho que exigiria poucas desapropriações, implicou uma relação pouco conflituosa com a sociedade.

A Linha 1 do metrô de Salvador também não implicou grande número de desapropriações, portanto não parece ter sido uma obra especialmente conflituosa. Devido a constantes atrasos, a construção se tornou um símbolo de ineficiência administrativa na cidade (Santana, 2015, p. 24). O atraso foi uma das várias pautas da Revolta do Buzu, ciclo de protestos locais ocorridos em 2003 contra o aumento da tarifa dos ônibus e a ineficiência do sistema de transporte municipal.<sup>5</sup> Um protesto de rua relacionado à obra ocorreu em 2011, quando estudantes criticaram a demora da construção.

Como no caso do BRT Sul, a Linha 1 não foi discutida sistematicamente com a população. Não encontramos evidências de que consultas ou audiências sobre o traçado da linha ocorreram antes de sua realização. Em 2007 e 2009, no entanto, a Câmara de Vereadores de Salvador realizou algumas audiências públicas, aparentemente com o objetivo de aumentar a pressão sobre os responsáveis pelo empreendimento. No primeiro desses eventos, organizações locais reivindicaram a finalização da obra e a sua extensão para outras regiões.

---

5. Agradeço a Daniel Avelino por esta informação. Ver Manolo (2011).



É possível entender a proposta da Linha 2 do metrô como uma tentativa de responder à crítica de que a Linha 1 não atendia às regiões mais populosas da cidade. Diferentemente da Linha 1, ocorreram debates sobre a proposta da Linha 2 antes da sua construção. Uma versão inicial do edital de licitação foi publicada, com um período aberto para sugestões e questionamentos. Também ocorreram três audiências públicas em 2012 sobre a parceria público-privada (PPP) para concessão do sistema metroviário da Linha 2, as quais acabaram se tornando um espaço para dar vazão às críticas sobre a Linha 1; participantes de uma delas expressaram descontentamento com o traçado da Linha 1, que não chegaria até regiões altamente povoadas. Em 2015, foram anunciados planos para atender também àquelas regiões.

### **3.2 Obras de transporte interestadual**

As duas obras de transporte interestadual, a pavimentação da BR-163 e a ferrovia Transnordestina, contribuem para objetivos semelhantes – conectar áreas isoladas do país a portos internacionais. Em ambos os casos, os principais defensores dos projetos são representantes do agronegócio que desejam escoar produção. As obras passam por comunidades pobres, isoladas, que tendem a apoiar uma melhora da infraestrutura na sua área. No caso da rodovia, ocorreram protestos e mobilizações de atores da sociedade civil externos à região, críticos aos danos ambientais da obra e aos seus atrasos. Uma diferença central entre os dois casos se relaciona às desapropriações. No caso da Transnordestina, eram mais de 4 mil processos; e no da BR-163, como a estrada já existia, não foi necessário fazer mudanças significativas na estrutura fundiária.

Mobilizações de comunidades afetadas ocorreram principalmente em função dos processos de desapropriações malconduzidos e da falta de negociação com comunidades afetadas antes do início da construção. Embora grande parte das desapropriações envolvesse parcelas de propriedades individuais, sem resultar em grandes impactos na produção agrícola, a chegada da ferrovia teve impactos fortes em algumas comunidades, especialmente nos assentamentos de reforma agrária e nos quilombos. Um assentamento de reforma agrária foi cortado ao meio pela obra, o que tornou inviável o projeto produtivo e exigiu a realocização (Machado, 2015, p. 43). O caso de dois quilombos adjacentes – Contente e Barro Vermelho –, onde o autor realizou uma pesquisa de campo mais aprofundada, demonstrou problemas graves de relacionamento entre os responsáveis pela obra e as comunidades vulneráveis. Desapropriações em áreas quilombolas são especialmente complexas, pois, na maior parte dos casos, a demarcação e a formalização de direitos coletivos de propriedade se encontram ainda em processo. Nos quilombos supracitados, a ferrovia passa no meio de terras de uso coletivo, com impactos gravíssimos, como a separação de pastos das fontes de água para dessedentação

animal. Também houve relatos de explosões – para fins da construção – que causaram rachaduras nas casas dos moradores.

Apesar desses impactos, não ocorreram negociações com a comunidade local antes do início da obra. Pelo contrário, para que essas acontecessem, foi necessário que os moradores protestassem. Em maio de 2012, eles fecharam a via pela qual passavam as máquinas da obra por um período de dois meses. Menos de um ano depois, um grupo de mulheres quilombolas ocupou o canteiro de obras, reivindicando a revisão dos valores pagos pelas desapropriações. Somente após essas manifestações, a Fundação Cultural Palmares (FCP) – órgão responsável pelos quilombos – visitou as comunidades. Posteriormente, foi criado um termo de compromisso entre a concessionária da ferrovia e a FCP para mitigar impactos que atingissem as populações quilombolas, algo que deveria ter acontecido na fase de planejamento da obra (Machado, 2015, p. 48-49).

No caso da rodovia BR-163, não houve intervenções grandes em comunidades existentes ou desapropriações, pois já existia a estrada – o projeto apenas envolveu a sua pavimentação. A obra, no entanto, era polêmica: críticas da sociedade civil vinham principalmente de atores externos à região, especialmente ambientalistas, que se preocupavam com que a pavimentação da estrada aumentasse o desmatamento e a grilagem.

O que distingue esse caso de todos os outros nesta pesquisa é o fato de, nele, ter ocorrido um processo extenso de planejamento participativo anteriormente à implementação da obra. O governo federal, buscando demonstrar sua sensibilidade ao problema de desmatamento, anunciou, ainda em 2003, que, ao lado da pavimentação, seria elaborado um plano de desenvolvimento regional sustentável para a área. O objetivo era evitar que a obra fosse associada a danos ambientais e garantir que a população local fosse beneficiada não apenas pela estrada, mas também pelo acesso a políticas públicas básicas. A criação dessa arena de debate teve o efeito – esperado pelos teóricos de movimentos sociais – de incentivar a mobilização de organizações locais e entidades ambientalistas nacionais, que organizaram dezenas de eventos na região. Esses grupos apresentaram um documento para o governo federal que acabou sendo a base do plano a ser escrito. Um grupo de trabalho interministerial (GT) para elaborar o Plano BR-163 Sustentável se reuniu entre 2004 e 2006 e realizou diversas audiências públicas na região. O resultado foi um plano que propôs a criação de diversas unidades de conservação, aumento da fiscalização de desmatamento, regularização fundiária e incentivo a atividades não predatórias (Abers, Oliveira e Pereira, 2016). Essas atividades de planejamento participativo ocorreram em paralelo ao processo tradicional de licenciamento e audiências públicas.

Em 2007, a obra foi incluída no PAC 1, porém somente dois anos depois começaram efetivamente as construções. Desde 2009, ela vem progredindo

paulatinamente, mas o Plano BR-163 Sustentável foi praticamente esquecido. Entrevistas na região, realizadas em 2013, revelaram a ausência de qualquer atividade relacionada ao plano (Abers, Oliveira e Pereira, 2016). As autoras concluem que o interregno entre o final do processo de planejamento (2006) e o início efetivo da construção (2009) coincidiu com mudanças políticas importantes, como a saída de ministros (especialmente José Dirceu, Ciro Gomes e Marina Silva) que apoiavam o plano. Sem apoio político substancial, o projeto – que requeria uma atuação coordenada intersetorial intensa – acabou ficando apenas no papel.

### 3.3 Obras energéticas

No Brasil, como notado na pesquisa de Hochstetler e Tranjan (2016), existe maior probabilidade de haver contestação a UHEs que a termoeletricas. Essa conclusão não surpreende se pensarmos que grandes hidrelétricas tendem a ter impactos locais muito fortes, enquanto os benefícios são dispersos. Usinas termoeletricas (UTES), por outro lado, têm efeitos locais menores, pois grande parte dos impactos negativos são dispersos na atmosfera, convém lembrar, contribuindo para problemas ambientais globais. Essas tendências são reproduzidas nos casos selecionados por este estudo: enquanto houve pouquíssima contestação à UTE de Candiota, no Rio Grande do Sul, o caso da UTE Teles Pires é mais complicado. Embora não fosse diretamente alvo de protestos, ela faz parte de um complexo maior de hidrelétricas extremamente contenciosas.

A UTE de Candiota III enfrentou pouca resistência da população local. Pesquisas de opinião realizadas na região revelam que as pessoas do lugar não associavam as usinas com problemas ambientais, e apoiavam a indústria carvoeira como importante fonte de emprego (Alves, 2015, p. 22; Fritz e Waquil, 2003). Como no caso da BR-163, as críticas vinham principalmente de fora, de ambientalistas preocupados com os resultados da produção de energia por queima de carvão para o efeito estufa, e do MPF, preocupado com impactos negativos para a saúde de trabalhadores e moradores. Várias organizações se mobilizaram a favor da obra, como o movimento Eu Apoio o Carvão, criado em 2011 (Alves, 2015, p. 22). As únicas críticas da comunidade local à obra se relacionaram à maneira pela qual ocorreu a compensação ambiental, prevista no licenciamento ambiental. Por razões “técnicas”, o Ibama optou por investir a compensação em uma estação ecológica localizada em outra região do Rio Grande do Sul, e não no próprio município de Candiota (*op. cit.*, 2015, p. 20).

A relação com a sociedade civil no caso da UHE Teles Pires é um pouco mais complicada. Esta barragem faz parte de um complexo de usinas nos rios Teles Pires e Tapajós, que, quando prontas, terão impactos substanciais, especialmente em terras indígenas. As críticas e os protestos da sociedade civil focaram outras obras

desse complexo, especialmente a UHE São Manoel, que se localiza mais próxima a terras indígenas.

O principal conflito em torno da UHE Teles Pires se relacionou a impactos sobre populações indígenas. O empreendedor alegou que a usina não traria impactos diretos a terras indígenas, portanto não teria de incluir essa questão no Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Também alegou ser desnecessário fazer consultas a comunidades indígenas, já que estas teriam ocorrido no processo de licenciamento da UHE São Manoel. Grupos indígenas citados por Ocon (2015, p. 21) alegam, no entanto, que mesmo que a obra não tivesse impacto direto em terras indígenas, ela afetaria o modo de vida dos índios da região, especialmente ao destruir uma queda d'água de grande importância cultural. O MPF iniciou uma ação argumentando que o licenciamento ambiental não poderia ser fragmentado e que as audiências públicas de São Manoel não foram suficientes para avaliar os efeitos do complexo como um todo em comunidades indígenas. Essa ação, porém, foi derrubada na Justiça, e o empreendedor não foi obrigado a realizar consultas específicas com grupos indígenas (*op. cit.*, p. 20). Ou seja, trata-se de uma obra que ocorreu de forma ágil e sem grandes conflitos, mas em parte por um artifício jurídico que formalmente desviou os conflitos para outro componente do complexo de obras do qual ela fez parte.

#### 4 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA: AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

É seguro afirmar que o tipo de processo participativo ocorrido no caso da BR-163 – uma discussão ampla e continuada com a sociedade, acompanhada por um processo independente de mobilização da comunidade local – é uma raridade em processos decisórios relacionados a grandes obras de infraestrutura. Em geral, o principal mecanismo institucionalizado de diálogo com as populações afetadas por obras é a audiência pública, realizada durante o processo de licenciamento ambiental. Isso não quer dizer que a interação entre a sociedade civil, o empreendedor e o governo seja limitada a essa etapa: os estudos de casos registaram reuniões informais, protestos e negociações, comissões e outros tipos de consultas.<sup>6</sup> A audiência pública

---

6. Apenas em um caso não há qualquer registro de audiências públicas de licenciamento ambiental: o do BRT Sul de Brasília. No caso do metrô de Salvador, há menção em pesquisas a uma, mas não conseguimos acesso à sua documentação. No caso do BRT Sul, negociações com as comunidades impactadas ocorreram em reuniões mais informais e, como já discutido, resultaram em mudanças do projeto. Em três dos casos em que ocorreram audiências, também aconteceram outros tipos de consultas à população. No caso da UTE Candiota, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul criou uma comissão pluripartidária para discutir a obra, que incluía lideranças políticas, associações de moradores e entidades da sociedade civil da região. Essa comissão tinha como objetivo analisar a possibilidade de revogar uma resolução do Conselho Nacional de Desestatização que dificultava o financiamento da fase C, e aparentemente se tornou uma arena para defesa da obra (Alves, 2015, p. 21). No caso da ferrovia Transnordestina, ocorreram reuniões com comunidades quilombolas e a FCP, como já relatado. No caso da BR-163, houve a consulta do Plano BR-163 Sustentável, anteriormente descrito. Outra arena de interação entre os empreendedores ou as autoridades e as comunidades são programas de educação ambiental, que normalmente fazem parte dos condicionantes de licenciamento ambiental.

do licenciamento é, no entanto, a única modalidade de participação definida legalmente para o caso de obras. Por essa razão, consideramos importante fazer uma análise um pouco mais aprofundada da dinâmica das audiências nos quatro estudos de casos em que estas ocorreram.

As audiências públicas acontecem próximo ao final da primeira fase de licenciamento, normalmente logo antes da emissão do parecer do Ibama sobre o EIA, para fins de emissão da licença prévia. O objeto formal desta etapa é apresentar ao público o Rima – um resumo do EIA escrito em linguagem acessível sobre os impactos da obra. Há pouca legislação regulamentando o procedimento. A Resolução do Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987, determina que audiências são necessárias apenas se o órgão ambiental julgar necessário, ou se o Ministério Público ou grupo de cinquenta ou mais cidadãos solicitarem. Conforme essa resolução, a ata e todos os outros documentos entregues ao presidente da mesa durante a reunião deveriam ser anexados ao processo de licenciamento. Durante décadas, esse texto era a única orientação oficial sobre como deveriam ser conduzidas as consultas. A Instrução Normativa do Ibama nº 184, de 2008, esclarece um pouco mais, definindo orientações gerais sobre o procedimento da reunião, mas não inclui instruções sobre a metodologia de debate ou o processamento dos resultados. A Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, sobre o procedimento de licenciamento ambiental e publicada recentemente, define prazos e orientações de outros órgãos que devem opinar sobre a necessidade de estudos e consultas adicionais, a saber: Fundação Nacional do Índio (Funai), FCP e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Esse regulamento também traz poucos detalhes sobre os procedimentos que deveriam ocorrer antes, durante e depois da audiência.

Existe, no entanto, um procedimento interno ao Ibama que impõe uma certa uniformidade na organização das audiências. A mesa diretora é composta por autoridades locais – e, se for o caso, estaduais e federais – e por representantes do Ibama e do empreendedor. Após saudações iniciais, técnicos responsáveis pelo EIA-Rima apresentam o documento ao público. Após essa apresentação, realiza-se um intervalo de quinze minutos para o público elaborar perguntas. Folhas para questionamentos são distribuídas aos participantes e posteriormente devolvidas. No momento seguinte, os participantes têm alguns minutos para apresentar perguntas ao plenário, às quais os técnicos respondem. E, a seguir, reunião se encerra.

A pequena literatura brasileira sobre o processo de licenciamento ambiental e os efeitos de grandes obras em comunidades locais traz uma visão bastante pessimista sobre essa maneira de comunicar e resolver conflitos (Zhourri, Laschefski e Paiva, 2005; Rothman, 2008; Zhourri, 2008; 2011). Em relação ao aspecto normativo, Fonseca *et al.* (2013, p. 15) declaram: “a legislação vigente está

ultrapassada e teve impacto negativo na efetividade da participação.” Em um olhar voltado mais para as práticas concretas, Zhouri (2008) caracteriza as audiências como um “jogo de cena” que cria uma percepção de participação, sem garantir uma real contribuição das comunidades no processo decisório. Um problema citado por autores como Zhouri (2008), Baraúna e Marin (2011) e Fonseca *et al.* (2013) é a temporalidade da audiência, que ocorre apenas após a finalização do EIA/Rima, assim comprometendo a possibilidade de os participantes terem alguma influência sobre o processo decisório. Para um técnico da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama que nós entrevistamos, o processo participativo começa tarde demais.<sup>7</sup> As principais obras teóricas que orientam o licenciamento ambiental recomendam que as comunidades sejam envolvidas desde a formulação dos termos de referência para elaboração do EIA/Rima, como é o caso do livro de Sánchez (2006), utilizado no curso de formação dos técnicos da Dilic. Essa prática, no entanto, não foi integrada nos procedimentos normais do órgão.<sup>8</sup>

Outros autores e entrevistados enfatizam a estrutura organizativa das próprias audiências. Uma funcionária entrevistada por consultores do Ipea para a pesquisa sobre o UTE Candiota enfatizou que o processo de convocação é inadequado – em vez de simplesmente publicar um edital, deveria haver uma campanha de esclarecimento e mobilização prévia. Baraúna e Marin (2011, p. 105) notam que a presença de apenas autoridades e o empreendedor na mesa estabelece a hierarquia que permeia os debates. O estudo dessas autoras sobre audiências públicas nas UHEs de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte denuncia que os procedimentos constroem o debate e ao mesmo tempo criam um véu de legitimação para as obras: “A falta de informação e a ausência de canais de comunicação são intencionais e visam provocar a destituição do poder de opinar e decidir por falta de informação” (Baraúna e Marin, 2011, p. 96-97).

Para tentar avaliar se esses problemas surgiram nos casos estudados, realizamos uma análise das atas e dos documentos complementares de onze audiências públicas realizadas nas quatro obras consideradas que foram sujeitas ao processo de licenciamento do Ibama. O quadro 1 lista cada uma delas. No caso da UTE Candiota, da UHE Teles Pires e da BR-163, foram analisadas todas as atas existentes. No caso da ferrovia Transnordestina, devido ao grande número de licenciamentos (a obra foi dividida em seis trechos, cada um licenciado separadamente), selecionaram-se para análise duas audiências de dois trechos licenciados.

---

7. A entrevista foi realizada por esta autora e por Ariadne Santiago em 19 de outubro de 2015, com compromisso de manutenção do anonimato do entrevistado.

8. Segundo o entrevistado, um grupo da Coordenação de Portos da Diretoria de Licenciamento, localizado no Rio de Janeiro, vem experimentando esse tipo de antecipação do processo participativo. Fonseca *et al.* (2013, p. 15) também fazem referência a estas experiências.

**QUADRO 1**  
**Audiências públicas analisadas**

Obra	Data e local
UHE Candiota	9 de outubro de 1997, Candiota no Rio Grande do Sul
Ferrovia Transnordestina	18 de agosto de 2008, Pesqueira, no Ceará (trecho Salgueiro-Suape)
	18 de setembro de 2008, Serra Talhada, em Pernambuco (trecho Salgueiro-Suape)
	27 de outubro de 2008, Elizeu Martins, no Piauí (trecho Trindade-Elizeu Martins)
	29 de outubro de 2008, Arapina, em Pernambuco (trecho Trindade-Elizeu Martins)
BR-163	2 de agosto de 2004, Guarantã do Norte, no Mato Grosso
	4 de agosto de 2004, Novo Progresso, no Pará
	6 de agosto de 2004, Santarém, no Pará
UHE Teles Pires	20 de novembro de 2010, Paranaitá, no Mato Grosso
	21 de novembro de 2010, Alta Floresta, no Mato Grosso
	23 de novembro de 2010, Jacareacanga, no Pará

Elaboração da autora.

A leitura das atas e dos questionamentos apresentados sugere que, embora o formato seja muito similar, o nível de conflito expresso pela população participante varia bastante. As atas sempre descrevem um procedimento idêntico: composição da mesa com autoridades; apresentação por técnicos do Rima; quinze minutos de intervalo; e apresentação dos questionamentos. Todas terminam declarando que o empreendedor respondeu adequadamente aos questionamentos e nenhuma detalhou quais foram os esclarecimentos dados. Há bastante variação, no entanto, no número e no teor dos questionamentos relatados e no nível de detalhe da ata sobre os questionamentos. No caso da única audiência da UTE Candiota, a ata reporta 71 inscritos, porém apenas uma manifestação: “Como representante da comunidade, gostaria de saber deste órgão, do ponto de vista técnico, quais as condições atuais de impacto ambiental nos núcleos urbanos próximos à usina e à mina e as consequências aos moradores. São toleráveis? O que pode ser feito para minimizá-los?”<sup>9</sup>

Segundo a mesma ata, “O presidente [da mesa] entendeu que a pergunta não é relativa ao que foi tratado”. E assim encerrou-se a reunião.

As audiências analisadas da ferrovia Transnordestina registram número muito maior de participantes e perguntas. Em Pesqueira, 115 pessoas participaram e houve 19 questionamentos; em Serra Talhada, 78 pessoas fizeram 9 questionamentos; em Arapina foram 100 participantes e 9 questionamentos; e em Elizeu Martins foram 256 pessoas e 21 questionamentos. A vasta maioria são perguntas propriamente ditas – ou seja, os participantes pedem esclarecimentos sobre a localização exata da obra, a existência ou não de passagens subterrâneas, o término da construção e a presença de transporte para a população. Muitas questões, no entanto, revelam preocupações e

9. Documento anexo à ata da audiência pública UTE Candiota, etapa C, 9 de outubro de 1997, Candiota.



incômodos. Em Elizeu Martins, várias pessoas perguntaram se a contratação de mão de obra local seria feita por meritocracia ou indicação. Em outras cidades, surgiram perguntas sobre o esperado crescimento da demanda nos sistemas de saúde e educação local, em função da chegada de trabalhadores de fora. Alguns perguntaram sobre impactos ambientais específicos, como no já degradado rio Gurgueia, em Elizeu Martins, ou em uma área de conservação municipal em Pesqueira. Uma pessoa em Arapina perguntou quantas pessoas seriam prejudicadas pela obra; e em Pesqueira, várias reclamaram do pouco tempo de divulgação da audiência.

As três audiências da BR-163 seguiram de maneira semelhante. Em Guarantã do Norte, 126 participaram e 19 fizeram perguntas; em Novo Progresso, foram 143 presentes e 9 perguntas; e em Santarém 305 participaram, dos quais 31 fizeram perguntas. A documentação que acompanha essas atas revela que elas ocorreram praticamente simultâneas ao processo de consulta pública sobre o Plano BR-163 Sustentável, havendo um certo atropelo entre os dois processos, o que levou ao adiamento da data das audiências. As convocações das consultas públicas do plano também sugerem que esses eventos tiveram um peso político muito maior que as audiências. Nos eventos do plano, estariam presentes a então ministra Marina Silva e entidades de porte nacional, como o Greenpeace, a Força Sindical, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), entre muitos outros.<sup>10</sup>

Em comparação com as outras obras, as intervenções registradas nas atas das audiências públicas do BR-163 parecem mais detalhadas, sugerindo um estágio mais avançado do debate na região, talvez suscitado pelo processo em torno do plano, que começara no ano anterior com um número grande de seminários na região. Em Guarantã do Norte, várias pessoas perguntaram sobre a situação fundiária. Outros falaram da necessidade de maior presença de órgãos públicos na região, prestando serviços, como fiscalização ambiental, saúde e educação. Vários expressaram preocupação com a especulação fundiária que poderia ocorrer com o asfaltamento. Perguntas de ordem técnica foram feitas, sobre o tipo de asfalto a ser usado, ou o projeto de pedágio para a rodovia, por exemplo. A maior e mais conflituosa reunião foi em Santarém. Vários participantes expressaram desconfiança em relação ao EIA/RIMA ou a outras informações, sugerindo que os estudos não foram suficientemente aprofundados. Participantes falaram explicitamente sobre um possível aumento da grilagem e dos conflitos fundiários. Várias perguntas focaram em danos ambientais. Outros indagaram sobre as fontes de financiamento. Apesar da diversidade e da complexidade das perguntas feitas, a ata termina como todas as outras, afirmando que os questionamentos foram todos respondidos (sem informar as respostas dadas), e a audiência foi considerada válida pelo presidente da mesa.

10. Nota informativa sobre consulta pública, realizada em Brasília, em 27 de julho de 2004, sobre o Plano BR-163 Sustentável, com técnicos da Coordenação de Análise de Impacto Regulatório/Coordenação Geral de Licenciamento/Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental (COAIR/CGLIC/DILIQ)/Ibama como ouvintes. Publicada em 29 de julho de 2004, v. 3 do Processo de Licenciamento Ambiental, BR-163/PA, folhas 451-453.

As atas das três audiências para a UHE Teles Pires não foram acompanhadas pelas fichas de questionamento, porém, em comparação às outras analisadas, apresentaram descrições mais detalhadas dos debates. A participação nessas audiências é expressivamente maior que nos outros casos. Em Paranaíta, 711 pessoas assinaram a lista de presença e 44 fizeram questionamentos. Em Alta Floresta houve a presença de 384 pessoas com mais de 50 perguntas. Em Jacareacanga, segundo a ata, 395 pessoas assinaram a lista e mais de 70 indígenas participaram, sem assinar. Nessa audiência, houve 32 questionamentos. As atas registram sempre a presença de um promotor do MPF que expressava preocupações relativas à obra. Em Paranaíta, receios centrais se relacionaram a indenizações, geração de emprego, destino da madeira a ser alagada, pressão sobre a infraestrutura local e impacto da obra nos peixes e na pesca turística da região. Em Alta Floresta, as perguntas foram semelhantes. Um representante indígena expressou sua oposição à obra. A audiência de Jacareacanga, por sua vez, foi diferente das outras, com a participação intensa de indígenas. Dos 22 questionamentos registrados na ata, 16 foram manifestações de indígenas contrários à barragem, muitas feitas em língua munduruku e traduzidas para o português.

É claro que registros como esses não são suficientes para apreender de forma completa a dinâmica de debate das audiências. Podemos, no entanto, retirar dos casos relatados algumas conclusões iniciais. Primeiro, verificamos uma variação grande na qualidade de discussão. Em Candiota, a audiência serviu apenas para apresentar a obra para uma população aparentemente não preparada ou disposta a questionar. Nos casos da ferrovia Transnordestina, destaca-se a falta de informação do público sobre questões básicas da obra: a população buscava esclarecimentos sobre o que iria ocorrer. No caso da BR-163, o debate parece ser mais aprofundado e informado, provavelmente em função da discussão na região sobre o Plano BR-163 Sustentável. Os eventos sobre a UHE Teles Pires se assemelham bastante aos ocorridos na BR-163, com exceção da última audiência, da qual participou uma comitiva de indígenas. Ela é a única em que a maioria das falas registradas é de plena oposição à obra.

A segunda conclusão aponta que a estrutura dos eventos parece constringer a possibilidade de um diálogo mais aprofundado. A definição das intervenções do público como “questionamentos” tem um estranho efeito na formulação das manifestações. A transformação de críticas ou preocupações em perguntas como as que se seguem parece tirar a força das intervenções.

- 1) Quais os critérios que serão usados para contratação de funcionários? Currículo, indicação ou concurso?<sup>11</sup>
- 2) Qual será a posição do governo com relação aos proprietários já instalados na região e aos que vão se instalando ao longo da BR-163?<sup>12</sup>

11. Ata da audiência pública da ferrovia Transnordestina, 27 de outubro de 2008 em Eliseu Martins, Piauí.

12. Ata da audiência pública da BR-163, 2 de agosto de 2004 em Guarantã do Norte, Mato Grosso.

- 3) Qual a porcentagem do valor da obra a ser revertida nos “programas ambientais”?<sup>13</sup>
- 4) Como será tratada a questão da saúde do trabalhador envolvido direta e indiretamente na obra, sem esquecer dos indígenas, uma vez que os serviços de saúde da região não conseguem sequer atender à demanda já existente?<sup>14</sup>

Transformar críticas e conflitos a serem negociados em perguntas a serem respondidas parece diminuir a expectativa de que o objetivo das audiências influencie o processo decisório. Mesmo perguntas bastante complexas – como a única apresentada no caso de Candiota – são facilmente despachadas, pois o presidente da mesa tem o poder de determinar se uma questão foi adequadamente respondida e declarar uma pergunta irrelevante, sem direito à réplica. Exceto no caso do Teles Pires, as atas das audiências sempre terminaram com uma frase parecida com esta: “Todas as questões apresentadas foram respondidas pelos responsáveis do referido empreendimento”.<sup>15</sup>

A terceira conclusão é que o momento das audiências, na cronologia do licenciamento ambiental, diminui as chances de que temas levantados influenciem o processo decisório. Formalmente, as audiências devem ser analisadas no parecer que finaliza a primeira fase do licenciamento ambiental, antes da emissão da licença prévia. Nos casos em que conseguimos acesso a esse documento, no entanto, a pouca importância dessas consultas foi evidente. No parecer sobre a licença prévia do trecho Trindade-Elizeu Martins da Ferrovia Transnordestina,<sup>16</sup> por exemplo, o documento contém um parágrafo descrevendo as audiências públicas, no qual é transcrita da ata uma lista de quatro temas centrais questionados pela população (volume II, folha 332). No parecer sobre a licença prévia da BR-163, constatam-se quatro parágrafos que finalizam com a mesma frase: “praticamente todas as questões foram respondidas nas próprias audiências, sendo algumas no formato de compromissos verbalmente assumidos pelos representantes do empreendedor (...) e do governo federal” (volume IV, folha 678). Esses compromissos, entretanto, não são descritos. O parecer sobre o EIA/RIMA da UHE Teles Pires descreve em maiores detalhes os ocorridos e relata a recepção de vários documentos com propostas e preocupações. Há referência às manifestações contrárias dos indígenas na reunião de Jacareacanga. Na seção Análise, no entanto, apenas há menção a um documento da prefeitura considerado pertinente – os outros debates não são mencionados. Falta qualquer referência à oposição indígena, apesar de esta ter sido o grande foco do debate na última audiência.

Em resumo, as audiências analisadas constituíram momentos de interação extremamente controlados em que o diálogo entre empreendedor e comunidade se

13. Ata da audiência pública da BR-163, 2 de agosto de 2004 em Guarantã do Norte, Mato Grosso.

14. Ata da audiência pública da BR-163, 2 de agosto de 2004 em Guarantã do Norte, Mato Grosso.

15. Ata da audiência pública da BR-163, 2 de agosto de 2004 em Guarantã do Norte, Mato Grosso.

16. Processo nº 020001.004158/07-59, emitido pelo Ibama em 2007.

restringiu à apresentação de informações, perguntas e respostas. Os resultados foram tratados tecnicamente de maneira minimalista e procedimental, em quase nenhum caso influenciando o processo decisório do Ibama. A única proposta apresentada nas onze audiências analisadas que foi aparentemente acatada foi uma ideia aceita pelo empreendedor do Teles Pires e registrada na ata daquela que ocorreu em Alta Floresta: incluir um sítio específico no patrimônio arqueológico como medida compensatória. Como sugerido pela literatura secundária e por alguns entrevistados, as audiências acabam consultando a população de maneira pouco adequada para construir o diálogo. Além disso, esses eventos ocorrem tarde demais no processo decisório, resultando em um procedimento custoso, porém inócuo, tanto para as autoridades e os empreendedores quanto para os participantes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONFLITOS, PARTICIPAÇÃO E EXECUÇÃO DE GRANDES OBRAS

As atas das audiências públicas examinadas trazem diversas pistas sobre a relação entre as populações locais e as obras em tela. Em Candiota, a pouquíssima participação talvez reflita a falta de oposição à obra. O teor dos debates sobre a Transnordestina sugere uma falta de conhecimento da comunidade local em relação à obra. Na região da rodovia BR-163, a complexidade e o detalhe dos questionamentos são bem maiores, o que pode ser explicado pelo fato de as audiências ocorrerem em paralelo às discussões sobre o Plano BR-163 Sustentável. Nas cidades próximas à UHE Teles Pires, os moradores combinaram apoio a preocupações acerca dos efeitos do influxo populacional. Os grupos indígenas viajaram longas distâncias até o local da audiência apenas para expressar sua oposição total à obra. As atas, assim, revelam uma riqueza enorme de informações sobre como as comunidades recebem cada construção.

Infelizmente, esses documentos praticamente não são lidos. São tratados de maneira procedimental e incorporados de forma minimalista nas análises técnicas que seguem. No lugar de iniciar um debate mais aprofundado com as comunidades, suas necessidades, anseios, demandas e denúncias são transformados em perguntas que podem ser respondidas por técnicos. O diálogo entre empreendedores/governo e comunidades locais se inicia e termina em questão de horas.

Existe uma maneira melhor de se processar por vias institucionais os conflitos em torno de grandes obras? A literatura sugere que os problemas aqui detectados são comuns no mundo inteiro: processos burocratizados e superficiais, realizados apenas para cumprir requisitos formais e muitas vezes em um momento posterior à grande parte da tomada de decisão. Autores como Chess e Purcell (1999) e Fonseca *et al.* (2013) sugerem que é possível realizar debates de maior qualidade em audiências públicas. Especificamente em relação ao licenciamento ambiental, Fonseca *et al.* (2013) e Sanchez (2006) sugerem que deveria haver múltiplos momentos de consulta à população – desde o

planejamento da obra, incluindo-se a elaboração dos termos de referência para os EIAs, até posteriormente à sua elaboração. O uso de metodologias mais dialógicas também poderia garantir maior qualidade ao processo. Como será mostrado no quadro 2, que resume os principais resultados desta pesquisa, em nenhum dos casos estudados ocorreu inovações desse tipo.

A literatura sobre instituições participativas mostra que, em todas as áreas da política pública, a eficácia de processos participativos depende mais de fatores políticos (o comprometimento dos governantes; e a mobilização da sociedade) que de desenhos formais. Aspectos específicos do processo decisório em torno de grandes obras, no entanto, precisam ser levados em consideração quando se pensa em maneiras adequadas de se construir debates eficazes com as comunidades afetadas.

Três características diferenciam a maior parte das obras de outros tipos de políticas públicas.

A primeira característica é a sua singularidade. Na maior parte dos casos, as comunidades não têm experiência prévia com obras semelhantes e, portanto, tendem a não ter um histórico de organização e debate em torno do tema. A experiência pode produzir mais conforto com um determinado tipo de obra. A relativa ausência de oposição ao UTE Candiota pode ser parcialmente explicada desta forma: em uma região economicamente dependente da produção de carvão mineral, a terceira etapa de uma grande UTE dedicada a esse produto mineral foi facilmente assimilada pela população local. Em outros casos, no entanto, o fato de a obra não ser a primeira nem a única talvez tenha aumentado a percepção de ameaça, como foi o caso da UHE Teles Pires. Já obras como a BR-163 e a Transnordestina eram novidades. Um processo participativo mais rico no caso da BR-163 claramente resultou em mais conhecimento e preparo por parte das comunidades locais do que no caso da ferrovia, em que as comunidades acabaram conhecendo os impactos apenas após a implementação do empreendimento. A falta de um diálogo mais profundo diminuiu a possibilidade de os moradores afetados levantarem críticas e questionamentos em tempo hábil. Talvez um processo mais dialógico com essas comunidades tivesse evitado alguns dos danos mais graves registrados, como a divisão de comunidades quilombolas pela metade.

A segunda característica de grandes obras é a temporalidade do processo decisório. Enquanto para grande parte das políticas públicas, decisões cruciais podem ser tomadas e revertidas ao longo do processo de implementação, esse processo em obras é relativamente irreversível após a fase de planejamento. Idealmente, mecanismos participativos seriam incorporados desde o momento de planejamento, algo sugerido por Fonseca *et al.* (2013), ou pelo menos no momento de elaboração dos termos de referência para os estudos, como sugerido por Sanchez (2006). Antecipar a participação não é, no entanto, uma tarefa simples. Se a própria

identificação da localização da obra – e, portanto, das comunidades que deveriam ser consultadas – é uma das decisões mais importantes, então como incorporar todas as populações potencialmente impactadas nessa decisão?

A terceira característica especial das obras é a distribuição desigual dos impactos. É possível que a mesma construção traga custos grandes para alguns setores da população local (como desalojados ou grupos que dependem de um recurso natural que será destruído), enquanto outros setores são beneficiados (seja por uma oferta maior de emprego, seja pelo acesso a um bem ou serviço oferecido pela própria obra). Também é comum que os custos sejam localmente concentrados, enquanto os benefícios venham a atender a interesses distantes do local da obra. A distribuição dos impactos varia bastante entre as construções, com efeitos complexos sobre a maneira que a comunidade tende a se mobilizar. As de transporte urbano são as que mais claramente beneficiam a população local, tendo como objetivo principal prestar um serviço público. Os custos para a comunidade tendem a ser muito localizados, afetando principalmente os residentes das proximidades imediatas e talvez o fluxo de trânsito durante o período das obras. Em ambos os casos de transporte urbano estudado nesta pesquisa, não encontramos resistências significativas, apenas contestação por parte de setores que seriam removidos ou de outra maneira incomodados pela construção. O caráter conflituoso em torno do metrô de Salvador resultou não de oposição à obra, mas das críticas aos atrasos.

Nas outras obras, a distribuição de custos e benefícios foi mais complexa. No caso das UHEs, os custos são localizados, porém extremamente intensos, envolvendo alagamento, desalojamentos e mudanças ambientais fortes. Os opositores tendem a ser os atores locais que dependem dos recursos naturais afetados, os que serão removidos e os aliados extralocais, como as organizações ambientalistas. É comum haver um certo apoio nas áreas urbanas próximas às obras, onde a construção promete trazer um aumento temporário de emprego e outros recursos. A distribuição de custos e benefícios no caso de termoelétricas é igualmente complexa, embora diferente. Obras de transporte de longa distância se diferenciam por serem lineares, afetando grande número de comunidades. Os impactos, no entanto, podem ser tanto positivos quanto negativos em cada local: por um lado, desapropriações, interferências na organização espacial de comunidades e danos ambientais ou outros perigos; e por outro, a possibilidade de oferta de emprego e a diminuição do isolamento do local. Apoios e críticos também podem vir de fora: atores econômicos cujos produtos serão escoados muitas vezes mobilizam apoio; e grupos ambientalistas mobilizam críticas.

Tudo isso implica dinâmicas complexas e nada uniformes, o que dificulta pensar em um modelo único de organização de diálogos que poderia garantir um debate eficaz. Quem deveria ser incluído? Em que momento do processo? Como

contrabalançar posicionamentos de apoio e crítica? Como incorporar preocupações, demandas e críticas no processo decisório? Como garantir que esse processo contemple não somente os interesses dos poderosos, mas também dos mais fracos?

Infelizmente, em muitos casos, os impactos negativos das obras concentram-se exclusivamente nas comunidades pobres e politicamente frágeis. Do lado da defesa de grande parte das grandes obras encontram-se as indústrias dependentes de energia elétrica e o agronegócio, o comércio local, as próprias empreiteiras, entre outros atores. Esses grupos têm maior facilidade de comunicar suas opiniões ao Estado que as comunidades ribeirinhas, os grupos indígenas, os pequenos agricultores e os moradores das periferias urbanas, que tendem a arcar com estes resultados. Ao Estado cabe a responsabilidade não só de promover diálogos como também de proteger os interesses dos grupos mais vulneráveis.

Certamente, o modelo dominante hoje é inadequado, uma vez que a participação da comunidade ocorre apenas de maneira perfunctória e tardia no processo decisório. O valor de se realizar um ciclo mais longo de debates, com grupos de trabalho e múltiplos encontros ao longo de um período maior, se torna claro no caso da BR-163, em que uma mobilização de entidades locais e extralocais iniciou o que acabou sendo um processo mais contínuo e rico. Os debates levaram ao pacto entre atores locais, estaduais e federais em torno de um plano amplo de desenvolvimento para a região como maneira de minimizar impactos negativos, aliando ao asfaltamento um conjunto mais amplo de políticas públicas. Esse processo bem mais qualificado de debate, no entanto, não foi suficiente. O engavetamento do plano foi efeito indireto de outro aspecto corriqueiro da temporalidade das obras: os atrasos. Se as negociações não resultarem em ações em prazo relativamente curto, o apoio político negociado pode facilmente se dissipar.

No final das contas, a análise dos processos participativos – formais e informais – realizada nesta pesquisa atesta contra a ideia de que a mobilização e a participação da sociedade tendem a causar atrasos (quadro 2). Nos três casos com atrasos significativos, a relação parece ser inversa. Atrasos e tentativas de lidar com eles tiveram efeitos perversos para a relação com a população local. No caso do metrô de Salvador, o atraso foi a causa da maior parte das manifestações de desagrado que a pesquisa detectou. No caso da BR-163, o atraso da obra resultou no esfriamento das mobilizações e nos comprometimentos de atores na sociedade e no Estado em favor de um plano sustentável. O que sobrou foi apenas o asfalto. No caso da ferrovia Transnordestina, a tentativa de apressar a obra, não se respeitando o tempo adequado para organizar o processo de licenciamento ambiental e as desapropriações, resultou em impactos maiores que os necessários em comunidades pobres. Mesmo assim, a construção atrasou, ainda que por outras razões.



QUADRO 2

**Conflitos e negociações com a sociedade e a relação com execução da obra**

Obra	Impactos negativos	Críticas, mobilizações e protestos	Avenas de participação e negociação de conflitos	Mudanças e ajustes em função dos conflitos	Relação de conflitos e participações com atrasos
BRT Sul	Poucas desapropriações e incômodos localizados.	Reclamações sobre interrupções de trânsito, resistência <i>nimby</i> <sup>1</sup> contra terminal; e resistência contra realocação.	Não ocorreram processos participativos formais, só reuniões informais com comunidades. Audiências públicas realizadas anos após o início das obras não pelo empreendedor, mas por atores políticos buscando pressionar pela finalização delas.	Cancelamento do terminal, mudança do trecho para evitar realocamento.	Não houve atrasos significativos.
Metrô de Salvador	Poucas desapropriações e incômodos localizados.	Reclamações sobre a inadequação do traçado da obra e a sua demora.	Audiências públicas realizadas em 2005 e 2008.	Não houve mudanças, mas incorpora algumas das críticas.	Atrasos causaram protestos.
Ferrovia Transnordestina	Muitas desapropriações e outros impactos em comunidades vulneráveis.	Protestos e críticas causados pela falta de negociação com comunidades a respeito dos impactos e das desapropriações.	Processo de planejamento socioambiental e audiências públicas de licenciamento ambiental em 2004.	Criação de grupo para acompanhar impactos em quilombos, apenas após manifestações.	A pressa para realizar a obra atropelou as negociações com comunidades, aumentando conflitos e impactos negativos.
BR-163	Impactos ambientais em região de floresta frágil.	Críticas dos atores externos aos impactos ambientais; e apoio local para a obra.	Uma audiência pública de licenciamento ambiental em 1997.	O plano não foi implementado.	O atraso na obra principal (pavimentação) parece ter causado o "esquecimento" do plano elaborado com participação no período anterior.
UTE Candóiota	Impactos ambientais globais, na saúde dos trabalhadores e na população local.	Críticas dos atores externos aos impactos ambientais; apoio forte local; e insatisfação em relação à forma como foi feita a compensação ambiental.	Audiências públicas de licenciamento ambiental em 2010. Consultas com indígenas consideradas desnecessárias.	Não houve conflitos expressados, houve, sim, muito apoio local à obra.	Não houve atrasos significativos.
UHE Teles Pires	Impactos ambientais locais e sobre modos de vida indígena.	Críticas dos atores externos e das comunidades indígenas da região aos impactos sentidos, porém com maior foco em outras obras do complexo maior.		Não houve ajustes.	Não houve atrasos.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Trata-se de um acrônimo em inglês para a expressão *not in my back yard*, que significa não em meu quintal.

O que aconteceria se fossem criadas instituições participativas que promovessem discussões mais aprofundadas? A literatura analisada nesta pesquisa sugere que, por um lado, um maior investimento pelo poder público no diálogo com a sociedade poderia suscitar mais conflitos, já que as oportunidades políticas de participar podem estimular a ação coletiva. A presença de atores do Estado que disseminam informações sobre possíveis impactos negativos – como tende a ser, hoje, o papel do Ministério Público – também pode mobilizar as comunidades, tanto para contestar a realização das obras quanto para participar de debates sobre como minimizar os seus efeitos. Ou seja, um maior investimento dos atores estatais no empoderamento das comunidades afetadas poderá aumentar a percepção e a expressão de conflitos em torno dessas grandes construções que têm impactos em comunidades vulneráveis e no meio ambiente. Provavelmente é por isso que, até hoje, empreendedores e atores governamentais encontram pouco incentivo para instituir mecanismos mais complexos de participação. No entanto, não é tão claro que a criação de instituições participativas mais eficazes possa aumentar os custos e os prazos de execução de obras. Criá-las poderá obrigar planejadores e empreendedores a tomar mais tempo e cuidado em decisões sobre localização, desenho, e compensações, negociando cada ponto com as comunidades locais. Parece razoável supor que esses cuidados poderão resultar em obras mais bem projetadas, cujos custos e benefícios serão mais bem conhecidos antes de as decisões finais serem tomadas.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada**: a relação com a sociedade civil na construção de grandes obras de infraestrutura. Relatório para o projeto: condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2016. (Texto para Discussão, n. 2231).
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.
- ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M.; PEREIRA, A. K. Inclusive development and the asymmetric state: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 6, 2016.
- ALMER, H. L.; KOONTZ, T. M. Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: do they work? **Environmental Impact Assessment Review**, v. 24, n. 5, p. 473-493, 2004.
- ALVES, L. A. **UTE candiota** – fase III. Brasília: Ipea, jul. 2015.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BARAÚNA, G. M. Q.; MARIN, R. E. A. O 'fator participativo' nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. *In*: ZHOURI, A. (Ed.). **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 93-125.

CHESS, C.; PURCELL, K. Public participation and the environment: do we know what works? **Environmental Science & Technology**, v. 33, n. 16, p. 2685-2692, 1999.

FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. **Megaprojects and risk**: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FONSECA, I. F. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1363>>.

FRITZ, K.; WAQUIL, P. A percepção da população do município de Candiota sobre os impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes da produção e emprego do carvão mineral. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 11, n. 20, maio 2003.

GILBERT, A.; WARD, P. Community action by the urban poor: democratic involvement, community self-help or a means of social control? **World Development**, v. 12, n. 8, p. 769-782, 1984.

GOULET, D. Participation in development: new avenues. **World Development**, v. 17, n. 2, p. 165-178, 1989.

HALL, A. Community participation and development policy: a sociological perspective. *In*: HALL, A.; MIDGLEY, J. (Ed.). **Development policies**: sociological perspectives. New York: Manchester University Press, 1988. p. 91-107.

HENISZ, W. J.; ZELNER, B. A. Interest groups, veto points, and electricity infrastructure deployment. **International Organization**, v. 60, n. 1, p. 263-286, 2006.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. Durham: Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, K.; TRANJAN, R. J. Environment and consultation in the Brazilian democratic developmental state. **Comparative Politics**, v. 48, n. 4, p. 497-516, 2016.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond Borders**: advocacy networks in international politics. [s.l.]: Cornell University Press, 1998.

MACHADO, R. A. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil**: estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina. [s.l.]: Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

MANOLO, M. N. Teses sobre a Revolta do Buzu – 1ª parte. **Passa Palavra**, 25 set. 2011. Disponível em: <<http://www.passapalavra.info/2011/09/46384>>.

MANOWONG, E.; OGUNLANA, S. O. Public hearings in Thailand's infrastructure projects: effective participations? **Engineering, Construction and Architectural Management**, v. 13, n. 4, p. 343-363, 2006.

MCADAM, D.; BOUDET, H. S. **Putting social movements in their place: explaining opposition to energy projects in the United States, 2000-2005**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MCADAM, D. *et al.* 'Site fights': explaining opposition to pipeline projects in the developing world. **Sociological Forum**, v. 25, n. 3, p. 401-427, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1573-7861.2010.01189.x/full>>.

MIDGLEY, J. *et al.* **Community participation, social development, and the state**. London: Methuen, 1986.

OCON, D. C. M. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: o caso da usina hidrelétrica Teles Pires**. [s.l.]: Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

OGUNLANA, S.; YOTSINSAK, T.; YISA, S. An assessment of people's satisfaction with the public hearing on the Yadana Natural Gas Pipeline Project. **Environmental Monitoring and Assessment**, v. 72, n. 2, p. 207-225, 2001.

OLIVEIRA, M. S. de. **Ethos institucional e seus efeitos para a participação: análise de caso de audiências públicas organizadas pela Agência Nacional de Transporte Terrestre e pelo Ministério de Meio Ambiente**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Mimeografado.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

ROTHMAN, F. D. **Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa: Editora UFV, 2008.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceito e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANTANA, S. K. S. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil – sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas**. [s.l.]: Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

SANTIAGO, A. de O. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil**: o caso do BRT-Sul do DF. [s.l.]: Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

SERAFIM, L. **Controle social nas agências reguladoras brasileiras**: entre projetos políticos e modelo institucional – a Aneel nos governos FHC e Lula (1995-2005). 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

STIEFEL, M.; PEARSE, A. UNRISD's popular participation programme: an inquiry into power conflict and social change. **Assignment Children**, v. 59, n. 2, p. 145-162, 1982.

WOLFE, M. Participation in economic development a conceptual framework. **Assignment Children**, v. 59, n. 2, p. 79-109, 1982.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008.

\_\_\_\_\_. **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. *In*: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMENTA, E.; HALFMANN, D. Opportunity knocks: the trouble with political opportunity and what you can do about it. *In*: GOODWIN, J.; JASPER, J. M. (Ed.). **Contention in context**: political opportunities and the emergence of protest. Stanford: Stanford University Press, 2012. p. 227-239.

BOSCHI, R. **Estado desenvolvimentista no Brasil**: continuidades e incertidumbres. New York: Bildner Center for Western Hemisphere Studies; Cuny, 2009.

CANTELLI, F.; KODATE, N.; KRIEGER, K. Towards democratic governance of uncertainty? Contesting notions of participation, control and accountability. **Journal of Risk Research**, v. 14, n. 8, p. 919-932, 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 9 de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 1990. Seção 1. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>.

GOODWIN, J.; JASPER, J. M. Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory. **Sociological Forum**, v. 14, n. 1, p. 27-54, 1999. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/index/G14G11X6200952V6.pdf>>.

HOCHSTETLER, K.; MONTERO, A. P. The renewed developmental state: the national development bank and the Brazil model. **Journal of Development Studies**, v. 49, n. 11, p. 1484-1499, 2013.

MCADAM, D. **Freedom summer**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

MINAMI, T. Rodovia BR-163: o perigo de asfaltar a Amazônia. **Revista Eco-21**, n. 108, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1230>>.

RIDENTI, M. **Desenvolvimentismo**: o retorno. Salvador: [s.n.], 2008.

TARROW, S. G. **Power in movement**: social movements, collective action and politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.