2231
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

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

Rebecca Neaera Abers

ipea

2231
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, setembro de 2016

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

Rebecca Neaera Abers[1]

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

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Juliano Cardoso Eleutério

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Alice Pessoa de Abreu

Chefe de Gabinete Substituto
Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: D74.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO 7

1 INTRODUÇÃO 9

2 SOCIEDADE CIVIL E GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA: REVISÃO DA LITERATURA 11

3 CONFLITOS E MOBILIZAÇÕES NOS SEIS CASOS 17

4 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA: AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL 26

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONFLITOS, PARTICIPAÇÃO E EXECUÇÃO DE GRANDES OBRAS 36

REFERÊNCIAS 42

SINOPSE

Quais as peculiaridades da participação da sociedade civil quando se trata de grandes obras? Neste estudo, esta pergunta compreende duas outras questões. Por um lado, como a sociedade civil – especialmente as 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? A preocupação central deste estudo é com a capacidade do Estado de compatibilizar as políticas de desenvolvimento econômico com a inclusão social e a proteção ambiental. O trabalho começa com uma revisão da literatura internacional e nacional sobre mobilização social e participação institucionalizada em grandes obras. Em seguida, analisa processos de mobilização de comunidades afetadas por seis obras de infraestrutura. Além disso, examina o principal instrumento de participação institucionalizada utilizado em obras de grande infraestrutura: as audiências públicas do processo de licenciamento ambiental de quatro obras de infraestrutura.

O trabalho conclui 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 das comunidades com obras dificulta a sua capacidade de avaliar seus impactos); *ii)* a temporalidade da participação (quando a participação das comunidades ocorre muito tarde no processo decisório e de forma muito breve, 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). 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 a ampla participação atrapalha o ritmo das obras e aumentam seus custos. Infelizmente, na maior parte dos casos analisados, as comunidades foram praticamente ignoradas.

Palavras-chave: obras de infraestrutura; mobilização social; participação institucionalizada; comunidades afetadas; conflitos.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura*, desenvolvida pelo Ipea com a colaboração de pesquisadores de diversas universidades brasileiras.[1] Apesar de a taxa de investimento em infraestrutura ter se elevado na passagem da década de 2000 para a de 2010, em função da disponibilidade de recursos fiscais e dos esforços do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diversos estudos apontaram as dificuldades na execução destes investimentos, tanto pelo setor público quanto pelo setor privado. Deste modo, a pesquisa investigou fatores de ordem institucional que impactam no cronograma e no orçamento da execução de grandes obras, entre eles: a qualidade dos projetos de engenharia; a coordenação governamental; o licenciamento ambiental; a atuação dos órgãos de controle; e a participação da sociedade civil. A pesquisa se baseou no estudo e na comparação de casos, isto é, de projetos que compõem a carteira do PAC de diferentes eixos de investimento (logístico, energético e social-urbano), e implementados por diversas modalidades (setor público, iniciativa privada, governo federal e estados e municípios). Paralelamente, foi aplicado, por meio de uma parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), um questionário para mais de dois mil servidores federais do setor de infraestrutura, com o objetivo de identificar o perfil desses funcionários e os principais constrangimentos para a sua atuação efetiva. Acredita-se que os achados proporcionados pela pesquisa como um todo possam contribuir para o entendimento da atuação do Estado brasileiro em uma área pouco estudada, mas essencial para o desenvolvimento econômico, social e ambiental – sobretudo para a melhoria dos processos de planejamento e gestão desses investimentos.

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre de Ávila Gomide, chefe da Assessoria Técnica da Presidência (Astep) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Em obra hoje clássica no campo dos estudos da participação, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) discutiram a existência de um conflito entre dois "projetos" de mudança política no Brasil, o democrático-participativo e o neoliberal. O primeiro buscaria o empoderamento político de grupos sociais historicamente marginalizados, enquanto a agenda liberal enfatizaria a redução do tamanho do Estado. Ambas apoiariam a criação de instituições participativas – definidas aqui como arenas formais criadas pelo Estado nas quais cidadãos ou entidades têm a oportunidade de discutir o andar das políticas públicas –, mas por razões diferentes. A preocupação dos autores era de que o projeto liberal minaria a possibilidade de os espaços participativos constituírem-se em arenas que garantiriam a inclusão social e política. Uma década mais tarde, é necessário reconhecer a crescente importância de um terceiro projeto na vida política brasileira, o desenvolvimentismo. Com um partido na Presidência mais propenso à intervenção estatal na economia e com o fim do contexto de crise fiscal da década de 1990, o governo federal começou a investir em obras de infraestrutura com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico. Na medida em que tais obras implicam consideráveis impactos sociais e ambientais, a agenda de desenvolvimento pode criar conflitos com comunidades afetadas e com grupos defensores de direitos sociais e ambientais. Neste sentido, a demanda de incluir estes atores no processo político cria tensões entre o desenvolvimentismo e a agenda democrático-participativa, e coloca em destaque os problemas de justiça social e ambiental levantados pela agenda desenvolvimentista.

O Brasil é referência mundial como inovador em experiências participativas. A literatura tem focado 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. No 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 compreendida de duas maneiras. De um lado, saber como a sociedade civil se organiza para conhecer, avaliar e apoiar ou contestar as grandes obras. De outro, analisar 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 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.[2] A pesquisa envolveu a análise de estudos de casos encomendados pelo Ipea sobre seis obras. Estes estudos examinaram uma variedade de temas, incluindo-se os impactos e os conflitos na comunidade afetada. O material apresentado nos estudos foi complementado por uma série de iniciativas: a coleta e a análise de documentos técnicos; os comentários jornalísticos e os estudos adicionais; a reanálise dos áudios de algumas das entrevistas realizadas pelos pesquisadores dos estudos de caso; a 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 a 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. Ou seja, nossa preocupação central é com a capacidade de o Estado compatibilizar as políticas de desenvolvimento econômico com a inclusão social e a proteção ambiental. Ao concentrar-se nesta questão, o trabalho introduz a dimensão da justiça ao estudo do processo decisório, enfatizando sua essência política. Naturalmente, 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 os 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 neste processo.

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

O trabalho segue em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, realizamos uma revisão da literatura internacional e nacional sobre conflitos, mobilizações e participação em grandes obras. As duas seções seguintes, três e quatro, examinam os estudos de casos em consideração a partir das categorias de participação anteriormente mencionadas, mobilização e participação institucionalizada. Primeiro, examinamos a mobilização das comunidades em torno das obras, analisando se os conflitos surgiram em função dos impactos previstos. Depois, examinamos a participação em arenas formais, criadas pelo Estado. Na seção três, o foco está nas audiências públicas do processo de licenciamento ambiental, instituições participativas que foram utilizadas em quatro dos seis casos. Na seção final do texto, apresentaremos 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 serão apresentadas conclusões referentes à relação entre os processos participativos e a execução das obras.

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 sistematicamente o uso de técnicas participativas na realização de projetos de desenvolvimento. Uma literatura vibrante surgiu em torno das experiências práticas que resultaram deste posicionamento. Eram estudos sobre programas de desenvolvimento local e comunitário, projetos de irrigação, atividades de microcrédito e, em alguns casos, de impactos de grandes obras em comunidades locais (Goulet, 1989). Boa parte dos autores que participaram deste debate enxergou as tentativas de incluir cidadãos no processo decisório sobre desenvolvimento econômico com certo ceticismo: a participação era apenas um paliativo que buscaria legitimar as decisões das agências internacionais e dos governos. Governos e agências 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 destas 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 cada vez mais 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) e da revisão atualmente em curso do Banco Mundial sobre as salvaguardas sociais e ambientais dos projetos de infraestrutura financiados[3] (OIT, 1989).[4] Alguns autores sugerem que a participação promove não somente inclusão social e justiça social, mas eficiência econômica. Boa parte da literatura sobre risco em grandes projetos parece presumir que a participação cidadã garante projetos mais eficazes e com melhor relação custo-benefício. Um exemplo especialmente relevante para nossos fins é a obra de Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003), que defende a criação de mecanismos de *accountability* como principal remédio para combater a tendência de o planejamento de megaprojetos errar no cálculo dos verdadeiros riscos e custos. Entre outras maneiras de aumentar a responsabilização dos empreendedores e dos governos que implementam grandes obras, os autores defendem a maior participação da sociedade: "A falta de envolvimento público, combinada com o envolvimento de grupos de interesses especiais, que tendem a se beneficiar do Projeto, aumenta o risco de captura do processo decisório por estes interesses" (*op. cit.*, p. 88, tradução nossa). 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 grandes obras de infraestrutura padecem de arenas de debates mais aprofundados, em que a sociedade civil possa participar de maneira sistemática no planejamento e na implementação. Talvez a única instituição participativa de natureza mais permanente envolvida no planejamento de grandes obras sejam os comitês de bacia hidrográfica, porém os estudos mostram que estas instituições raramente conseguem ter influência sobre as decisões estratégicas do Estado (Abers e Keck, 2013).

3. Disponível em: <http://www.oit.org.br/node/513>.
4. Disponível em: <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>.

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 (existem menos ainda pesquisas especificamente sobre licenciamento ambiental e obras de infraestrutura) mostram que este mecanismo tende a ser limitado à disseminação de informações, frequentemente ocorrendo apenas depois do processo decisório ter acontecido, embora possa haver exceções. 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, 2008; 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, esta modalidade de participação tem uma função democrática, principalmente em contextos nos quais governos resistem a qualquer debate com a sociedade civil. Nesta situação, a exigência legal de se realizar uma audiência garante um mínimo de *accountability*, embora seja improvável que um diálogo mais aprofundado ocorra. Oliveira (s.d.) e Fonseca *et al.* (2013) 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 tanto sobre consultas quanto sobre outros mecanismos de participação em torno de infraestrutura 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 necessário para cumprir as regras de como deve ocorrer a consulta (Almer e Koonz, 2004). Outro estudo sobre consultas públicas na Tailândia notou que estas são feitas de forma apressada e sem uma troca verdadeira de informação, o que apenas aumenta o ceticismo dos participantes sobre as obras (Manowong e Ogunlana, 2006). Um estudo sobre um gasoduto na fronteira entre Tailândia e Myanmar também notou que a oportunidade de debate ocorreu tarde demais e que faltou espaço para realmente resolver os conflitos existentes (Ogunlana, Yotsinsak e Yisa, 2001).

Tais resultados não se restringem aos países em desenvolvimento. Em uma revisão extensa da literatura sobre diferentes desenhos institucionais para a participação na área ambiental dos Estados Unidos e do Canadá – consultas públicas, oficinas e comissões de cidadãos (Citizen Advisory Boards) –, Chess e Purcell (1999) encontram resultados ambíguos. Muitos estudos criticaram governos por estes não criarem verdadeiras oportunidades para um debate público. Arenas participativas foram frequentemente criadas apenas após a tomada de decisão, e 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 com avaliação positiva (ou seja, capacidade de influenciar decisões) eram mais raros. Os autores concluem que a criação de mecanismos participativos eficazes independe do desenho institucional: mais importante é existir comprometimento político com um debate de qualidade e com a possibilidade de mudar de rumo em função do que for deliberado.

Tais afirmações reforçam a ideia presente na literatura mais antiga, já mencionada, de que instituições participativas provavelmente não serão eficazes enquanto a sociedade civil não se mobilizar para 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. Rucht (2002) argumenta que mobilizações contra "grandes projetos tecnoindustriais" são cada vez mais comuns e intensas, tornando mais difícil a implementação deste tipo de obra. Esta conclusão, no entanto, é contestada por outros estudiosos de movimentos sociais. Em um conjunto inédito de pesquisas recentes, McAdam *et al.* (2010) e McAdam e Boudet (2012) argumentam que a impressão de 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 esta tendência, McAdam e Boudet (2012) optaram por estudar vinte comunidades afetadas por obras energéticas nos Estados Unidos e verificar a frequência de mobilização e conflito. Encontraram mobilizações intensas contra as obras em apenas dois casos. Na metade dos casos não havia mobilização nenhuma, e em vários casos ocorreram mobilizações *a favor* das obras. 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 ser similar. Embora algumas grandes obras tenham sido alvos de 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. Tal afirmação é confirmada pela importante pesquisa recente de Hochstetler e Tranjan (2016), que seguiram uma metodologia semelhante àquela usada por McAdam *et al.* (2010). Ao analisar uma amostra de 302 obras energéticas financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde 2003, descobriram que em menos de 30% dos casos ocorreu qualquer tipo de oposição aos impactos na comunidade ou no meio ambiente. Como é de se esperar, conflitos foram mais comuns em casos de obras grandes. Ironicamente, no entanto, obras termoelétricas tendem a receber menos oposição que hidrelétricas e projetos de energia eólica.

Ao final, no que tange às grandes obras de infraestrutura, tanto os estudos sobre instituições participativas quanto aqueles sobre movimentos sociais deixam pouca esperança sobre a capacidade de se criarem mecanismos eficazes para a expressão e a negociação de conflitos relacionados a este tipo de processo decisório. Tudo sugere que faltam incentivos para que governos e empreendedores criem processos participativos que sejam mais que formalidades. Diferente de políticas sociais, os "beneficiários" de grandes obras normalmente são grupos econômicos poderosos (Henisz e Zelner, 2006) ou interesses difusos nacionais. As comunidades diretamente impactadas de forma negativa pelas obras enfrentam, assim, adversários muito poderosos. Mesmo localmente, ambiguidades sobre impactos são comuns, com alguns membros da comunidade favoráveis e outros contrários a determinada obra. A principal maneira de incentivar governos e empreendedores a escutar os afetados é pela mobilização e contestação. No entanto, tais mobilizações parecem ser raras, não somente no Brasil, mas no mundo inteiro. Como produzir, então, mais *accountability* em torno destes projetos?

A resposta não é nada clara, mas alguns dos resultados das pesquisas sobre mobilizações apresentam uma pista interessante. Tanto McAdam *et al.* (2010) quanto Hochstetler e Tranjan (2016) buscam identificar fatores que influenciam a ocorrência de mobilização. Os primeiros autores encontram significativas 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 comunidade onde são implementadas: em lugares mais pobres

ou com mais experiência com aquele tipo de obra, tenderá a haver menos conflito. Semelhantemente, Hochstetler e Tranjan (2016) afirmam que obras maiores têm maior chance 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 sentir mais confiança no sucesso da ação coletiva podem promover a mobilização. No estudo sobre gasodutos em dezesseis países, McAdam *et al.* (2010) argumentam que a existência de consultas públicas é uma importante oportunidade política. Ao contrário dos que presumem que a participação diminui os conflitos, eles argumentam que arranjos participativos criam a possibilidade de estes conflitos serem expressados e, assim, acabam por encorajar 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, estes autores – seguindo uma longa tradição na literatura de movimentos sociais – propõem que mais democracia, especialmente com arranjos participativos formais, pode estimular a mobilização.

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 mobilização. A resistência era mais comum nos casos em que o Ministério Público ou outro órgão público (como o Ibama) questionou a obra, e quando entidades não governamentais (ONGs), nacionais ou internacionais, organizaram campanhas. Esta constatação sugere que a existência de aliados poderosos pode criar um ambiente no qual as comunidades locais têm maior acesso a informações sobre os riscos e recebem 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 promove 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, a existência de mobilizações e conflitos em relação a uma obra não deve ser vista como necessariamente negativa. Processos participativos eficazes podem ser propulsionados por mobilizações, mas podem também causar o afloramento de conflitos, pois são espaços nos quais se reconhecem e se visibilizam os problemas que

obras de grande porte podem causar. Enxergar tais problemas é benéfico não somente para garantir o tratamento justo das comunidades afetadas e a proteção dos recursos naturais, mas para incorporar seus verdadeiros custos e riscos no planejamento de qualquer obra.

Segundo, a mera existência formal de instituições participativas não garante que comunidades se organizem para delas participar, discutir os impactos das obras nas suas vidas e no meio ambiente em que vivem, nem mesmo exigir compensações justas para os impactos que as obras causam.

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 terão maior capacidade de promover um debate inclusivo que a realização formal de reuniões pontuais, mas somente se houver um processo político de empoderamento e 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 adequam relativamente bem ao que é previsto pela literatura anteriormente examinada: os impactos das obras sobre as comunidades locais e sobre o meio ambiente são variados, bem como o são a mobilização social e os conflitos com a sociedade. Em geral, estes conflitos não encontraram adequados espaços de vazão institucional, dada a fragilidade das instituições participativas para discutir grandes

obras. Assim, a capacidade de a sociedade civil 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 e relacionar as obras aos impactos e aos conflitos semelhantes.

3.1 As 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 (BRT-Sul), no Distrito Federal. A obra de Brasília é uma via exclusiva de ônibus que conecta duas cidades na periferia com o centro, um trajeto de 35 Km, com quinze estações e passarelas. A obra durou dois anos e meio, constituindo um atraso de doze meses, sendo entregue incompleta, devido a problemas técnicos e orçamentários. O atraso de doze meses deveu-se principalmente a problemas ocorridos no momento de incorporação da obra ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2). Já que o contrato foi elaborado no momento anterior, a Caixa Econômica Federal (Caixa) exigiu uma adequação dos preços à tabela que utilizava, o que resultou em demora na liberação de recursos (Santiago, 2015).

O estudo do BRT-Sul revela poucos conflitos de grande porte. Como a obra foi construída principalmente sobre vias públicas já existentes, não implicou grande número de desapropriações ou outros desalojamentos. Santiago (2015) relata dois conflitos maiores relacionados à obra: 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. No primeiro caso, um conjunto muito pequeno de quiosques, com apenas quinze funcionários, ocupava há algumas décadas, com permissão do governo do Distrito Federal, uma área de domínio público às margens da rodovia. Neste local, seria construída a via. 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 – obra independente do resto do projeto a ser construída com recursos próprios do governo do Distrito Federal. Embora entrevistados mencionassem problemas orçamentários, a resistência dos moradores parece ter contribuído para a decisão de não construir o terminal.

Assim, neste caso, diferente dos outros analisados nesta pesquisa, a organização de comunidades impactadas diretamente pela obra parece ter resultado em mudanças concretas no desenho desta. No entanto, estes conflitos 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, por meio das quais se recolheram reclamações, principalmente sobre os incômodos no trânsito durante a realização da obra, e insatisfações de pessoas que não seriam beneficiadas por ela (Santiago, 2015, p. 23). Ocorreu apenas uma audiência pública para fins de licenciamento ambiental (*op. cit.*, p. 36). Os conflitos registrados surgiram após esta audiência e foram resolvidos de maneira *ad hoc* pelo governo, o que talvez tenha sido possível devido ao fato de serem poucos. 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.

Como no caso da BRT-Sul, a linha 1 do metrô de Salvador não causou grande número de desapropriações, portanto não parece ter sido uma obra especialmente conflituosa. O metrô de Salvador tem previsão de ter duas linhas, sendo que a parte sob análise é a linha 1, um trecho de 12,24 km que conecta Lapa a Pirajá, com oito estações, duas subterrâneas (Santana, 2015, p. 4). A maior parte da obra ou é subterrânea ou é construída em elevado, fazendo com que não fossem necessárias grandes mudanças na estrutura fundiária. Em 1995, alguns anos antes do início da obra, o Sindicato das Empresas de Transportes Público de Salvador elaborou uma pesquisa sobre o traçado ideal para um metrô na cidade. A pesquisa demonstrou que o projeto vencedor não incluía as regiões de mais alta demanda da cidade (Santana, 2015, p. 22). Assim, estabeleceu-se a base para a principal crítica à obra, a sua não adequação às necessidades da população. Com o tempo, outra fonte de críticas foi surgindo: o enorme atraso da construção. A obra, que se iniciou em 1999, tinha previsão de terminar em 2003, porém apenas em 2014 foi parcialmente entregue à população, com seis das oito estações prontas. Os atrasos relacionavam-se a descontinuidades constantes de recursos orçamentários, problemas com os empreendedores e de planejamento (Santana, 2015).

Devido a estes atrasos, a construção se tornou um símbolo de ineficiência administrativa na cidade, ganhando o apelido de metrô calça-curta, em referência ao fato de ter sido apenas parcialmente construída (Santana, 2015, p. 24). Estes atrasos contribuíram para o crescimento das manifestações populares direcionadas ao problema

de transporte. O tema foi uma das várias pautas da Revolta do Buzú, grande ciclo de protestos locais ocorridos em 2003 contra o aumento das tarifas e a ineficiência do sistema de transporte municipal.[5] 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 obra 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 pela obra. No primeiro destes eventos, diversas organizações locais deram voz às demandas da população, reivindicando a finalização da obra e a sua extensão para outras regiões consideradas prioritárias

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. Diferente 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. Estas audiências acabaram se tornando um espaço para dar vazão às críticas sobre a linha 1 – participantes de uma das audiências expressaram descontentamento com o traçado da linha 1, que não chegaria até as regiões altamente povoadas. Em 2015, anunciaram-se planos para estender a linha 1 para aquelas regiões.

3.2 Obras de transporte interestadual

As duas obras de transporte interestadual analisadas, 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 *agrobusiness*, que desejam escoar produção. As obras passam por comunidades pobres isoladas, que tendem a apoiar uma melhora da infraestrutura na sua área. No entanto, a relação custo-benefício para estas comunidades parece ser distinta nas duas obras, sendo que os impactos negativos nas comunidades

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

locais pelas quais passa a ferrovia parecem ser bem maiores. 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 quatro mil processos, enquanto no da BR-163, como a estrada já existia, não foi necessário fazer mudanças significativas na estrutura fundiária.

A ferrovia Transnordestina ligará a cidade de Elizeu Martins, no Piauí, até Salgueiro, em Pernambuco, onde se desdobrará em duas linhas, uma que vai até o Porto de Pecém, em Fortaleza, e outra que termina no Porto de Suape, em Pernambuco. A obra passa por locais de renda extremamente baixa e por diversas comunidades quilombolas e indígenas. Começou a ser construída em 2006, com previsão de entrega em 2010. No entanto, previa-se que somente a obtenção de licenças e a fase judicial das desapropriações demorariam quatro anos. Teoricamente, as licenças e as desapropriações deveriam ter sido realizadas antes do início da obra. Na prática, no entanto, o empreendedor não esperou estes processos para iniciar a construção (Machado, 2015, p. 10 e 40). Começar a obra antes de terminar estes processos não tornou a construção da ferrovia mais veloz. Problemas complexos de natureza financeira e administrativa acabaram adicionando sete anos à previsão de entrega da obra. Em particular, a desistência da Odebrecht, primeira empresa construtora contratada para realizar a obra, acabou atrasando-a em vários anos. Outro contrato foi assinado em 2014, e hoje a previsão de finalização do projeto é 2017.

Os principais conflitos em torno da obra se relacionaram a atropelos na negociação com as comunidades afetadas (Machado, 2015, p. 37-41). Para fins de licenciamento ambiental, a ferrovia foi recortada em vários trechos, cada um com seu próprio processo. Audiências públicas foram realizadas em 2005 e 2008. Em vários trechos, os impactos previstos pelos estudos de impacto ambiental, do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) não foram adequadamente compensados pelo empreendedor. Pareceres do Ibama identificaram muitos condicionantes não cumpridos, inclusive vários de natureza social: propriedades sem indenização; discordâncias sobre valores; desligamentos de energia elétrica; e destruição de açudes e outras estruturas para garantir o acesso a água (Machado, 2015, p. 25). A saída da primeira construtora do projeto exacerbou estes problemas, pois deixou várias compensações ambientais pendentes.

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 obra. O governo federal delegou aos governos estaduais a desapropriação, o que aconteceu muitas vezes de forma apressada, sem ocorrerem processos adequados de negociação com as comunidades afetadas. No Piauí, a agência responsável não consultou o Incra antes de iniciar as desapropriações, o que levou a problemas estranhos, como a desapropriação de uma área do próprio Incra (da União) pelo governo estadual (Machado, 2015, p. 42-43).

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 relocalização da comunidade (Machado, 2015, p. 43). O caso de dois quilombos adjacentes – Contente e Barro Vermelho –, onde Machado realizou uma pesquisa de campo mais aprofundada, demonstrou problemas graves de relacionamento entre a 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 gravíssimos, 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 por dois meses a via pela qual passavam as máquinas da obra. 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 estas manifestações que a Fundação Cultural Palmares (FCP) – órgão responsável pelos quilombos – visitou as comunidades. Posteriormente, criou-se um termo de compromisso entre a concessionária da ferrovia e a FCP para mitigar impactos da obra nas populações quilombolas, algo que deveria ter acontecido na fase de planejamento desta (Machado, 2015, p. 48-49).

A rodovia BR-163 conecta as cidades de Cuiabá, em Mato Grosso, com Santarém, no Pará, através de 1.780 Km de estrada, inicialmente construída em 1970. A maior parte do trecho que passa pelo estado de Mato Grosso foi pavimentada antes de 2003. Naquele ano, o governo Lula anunciou a pavimentação dos mais de 900 Km de estrada restantes, quase tudo no estado do Pará. O anúncio respondia à pressão de produtores de soja, que desejavam acessar o porto de Cargill, em Santarém. As comunidades ao longo da estrada apoiavam fortemente a pavimentação, já que a estrada de chão impossibilitava o acesso durante a época de chuva. A inacessibilidade da região dificultava a pequena produção agrícola na área e o acesso da população a serviços públicos básicos (Abers, Oliveira e Pereira, 2016). Diferentemente da ferrovia, não houve intervenções grandes em comunidades existentes ou desapropriações, pois já existia a estrada – o projeto apenas envolveu a sua pavimentação. No entanto, a obra era polêmica: críticas da sociedade civil vinham principalmente de atores externos à região, especialmente ambientalistas, que se preocupavam com o aumento do desmatamento e da grilagem decorrente da pavimentação da estrada.

O que distingue este caso de todos os outros nesta pesquisa é o fato de 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 garantisse que a população local fosse beneficiada não apenas pela estrada, mas também pelo acesso a políticas públicas básicas. A criação desta 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 seminários e eventos na região, produzindo relatórios independentes com mapas de problemas e respostas. Estes 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). Estas atividades de planejamento participativo ocorreram em paralelo ao processo tradicional de licenciamento e audiências públicas, como demostrado a seguir.

Em 2007, o projeto foi incluído no PAC 1, porém somente dois anos depois começaram efetivamente as construções. Desde 2009, a obra vem progredindo paulatinamente, porém 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 das obras (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 e na memória.

3.3 Obras energéticas

Como observado na pesquisa de Hochstetler e Tranjan (2016), no Brasil existe maior probabilidade de haver contestação a UHEs que a usinas termoelétricas. Esta conclusão não surpreende se pensarmos que grandes hidrelétricas tendem a ter impactos locais muito fortes, enquanto os benefícios são dispersos. Usinas termoelétricas (UTEs), por sua vez, têm efeitos locais menores, enquanto grande parte dos impactos negativos são dispersos na atmosfera, contribuindo para problemas ambientais globais. Estas 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 complexo. Embora não fosse diretamente alvo de protestos, ela faz parte de um complexo maior de hidrelétricas extremamente contenciosas.

A obra sob estudo no Rio Grande do Sul é a terceira etapa de uma obra que começou a ser construída nos anos 1960. A etapa C teve um atraso relativamente pequeno se comparado aos demais analisados, de apenas doze meses. Para esta etapa, foi contratada uma empresa chinesa especializada em construir usinas para transformar carvão mineral em energia. A pesquisa de Alves (2015) sugere que, embora houvesse alguns problemas com a contratação da empresa estrangeira (problemas trabalhistas; e de adaptação da tecnologia chinesa ao meio ambiente e ao tipo de carvão brasileiros), a parceria foi eficaz. O tipo de contrato transferiu grande parte dos riscos ao empreendedor chinês. O processo de licenciamento ambiental correu muito rapidamente. Tudo andou melhor em função da criação de uma unidade de gerenciamento de projetos que garantiu a boa gestão da obra.

Trata-se de uma obra com pouca resistência local. Estudos mostram que a indústria carvoeira na região tem consequências negativas significativas para a saúde da população, especialmente para doenças respiratórias. Em função de tais problemas, o MPF já pediu a paralização das obras. No entanto, pesquisas de opinião realizadas na região revelam que a população local não associava as usinas com problemas ambientais, e apoiava a indústria carvoeira como importante fonte de emprego na região (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 efeitos da produção de energia por queima de carvão para o efeito estufa. O movimento Coalizão Carvão Não!, envolvendo entidades como o Greenpeace, critica as usinas de carvão em geral, disseminando informações na internet. Não identificamos, no entanto, qualquer mobilização ou protesto contra esta obra específica. Pelo contrário, várias organizações mobilizavam-se a seu favor, como o movimento Eu Apoio o Carvão, criado em 2011 (Alves, 2015, p. 22). As únicas críticas da comunidade local à obra se relacionaram não à construção em si, nem aos seus impactos, mas 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 de Rio Grande do Sul e não no próprio município de Candiota (Alves, 2015, p. 20).

A relação com a sociedade civil no caso da UHE Teles Pires é um pouco mais complicada. Esta obra é a única no conjunto de estudos de caso que não atrasou, sendo entregue *antes* da previsão. Porém, avaliar a obra como bem-sucedida é problemático, pois, depois de pronta, a usina não pôde contribuir para o sistema elétrico nacional, porque a construção da linha de transmissão atrasou — o que sugere um problema mais amplo de planejamento coordenado. No que se refere à relação da obra com a sociedade, a interpretação também varia se a examinarmos isoladamente ou em contexto mais amplo. A UHE Teles Pires faz parte de um complexo de usinas nos rios Teles Pires e Tapajós que quando prontas terão impactos substanciais, especialmente em terras indígenas. No entanto, por razões interessantes, mobilizações e protestos acabaram não focando na usina especifica em tela, embora as audiências públicas tenham sido arena de contestação, como será relatado na seção seguinte.

A UHE Teles Pires tem capacidade mínima de gerar 1.819,9 MW de energia, fazendo parte de um conjunto de cinco usinas planejadas no rio Teles Pires que

produzirão 3.700 MW. As críticas e os protestos da sociedade civil focaram nas outras obras deste 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 teria impactos diretos em terras indígenas, portanto não teria de incluir a questão indígena no EIA/Rima. Também alegou ser desnecessário fazer consultas a comunidades indígenas, já que estas teriam ocorrido no processo de licenciamento da UHE São Manoel, outra usina do complexo que se localiza muito próximo às terras indígenas. 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 argumentou que o licenciamento ambiental não poderia ser fragmentado e que as audiências públicas do São Manoel não foram suficientes para avaliar os efeitos do complexo como um todo em comunidades indígenas, porém a ação perdeu (*op. cit.*, p. 20). Como resultado, o empreendedor não foi obrigado a realizar consultas específicas com grupos indígenas. 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 – no qual ocorreu uma discussão ampla e continuada com a sociedade (com a comunidade local realizando suas próprias atividades, de forma independente) – 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 à audiência pública: os estudos de casos registaram reuniões informais, protestos e negociações, comissões e outros

tipos de consultas.[6] A audiência pública do licenciamento é, no entanto, a única modalidade de participação definida legalmente para o caso de obras. Por esta 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 da audiência é apresentar ao público o Rima – um resumo do EIA escrito em linguagem acessível para informar 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" (Brasil, 1987). Conforme esta resolução, a ata e todos os outros documentos entregues ao presidente da mesa durante a audiência deveriam ser anexados ao processo de licenciamento para servir de base para análise. Durante décadas, este texto era a única orientação oficial sobre como deveriam ser conduzidas as audiências. A Instrução Normativa do Ibama nº 184, de 2008, esclarece um pouco mais, definindo orientações gerais sobre o procedimento da audiência, como prazo de quinze dias de antecedência para convocação da audiência e disponibilização das atas no *site* do Ibama. Ela não inclui instruções sobre a metodologia de debate ou sobre 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

6. Em um caso, não temos registro nenhum de audiências públicas de licenciamento ambiental: o do BRT de Brasília. No caso do metrô de Salvador, há menção em pesquisas a uma audiência pública, mas não conseguimos acesso à sua documentação. No caso do BRT, negociações com as comunidades impactadas ocorreram em reuniões mais informais e, como já discutido, resultaram em mudanças do projeto. No segundo caso, parece ter havido pouquíssima interação entre os empreendedores e as comunidades locais. A insatisfação com a obra levou não somente a protestos, mas a realização de audiências, chamadas não pelo empreendedor ou pelo órgão de licenciamento ambiental, e sim pela Câmara de Vereadores de Salvador. Neste caso, tratava-se de um ato político de atores externos ao processo decisório e não de uma iniciativa das autoridades responsáveis pela obra. Mesmo 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. Esta comissão tinha como objetivo analisar a possibilidade de revogar uma resolução do Conselho Nacional de Desestatização que dificultava o financiamento da fase C, mas 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, ocorreu o processo de construção 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.

Índio (Funai), FCP e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Este 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 da audiência 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 esta 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 assim a reunião se encerra.

A pequena literatura brasileira sobre o processo de licenciamento ambiental e os impactos de grandes obras em comunidades locais traz uma visão bastante pessimista sobre esta maneira de comunicar e resolver conflitos (Zhouri, Laschefski e Paiva, 2005; Rothman, 2008; Zhouri, 2008; 2011). Em relação ao aspecto normativo, Fonseca *et al.* (2013, p. 15) declaram: "a legislação vigente [sobre licenciamento ambiental] 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 vários autores (Zhouri, 2008; Baraúna e Marin, 2011; 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 que nós entrevistamos da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic/Ibama), o grande problema é que o processo participativo começa tarde demais.[7] Ele notou que 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),

7. A entrevista foi realizada pela autora e por Ariadne Santiago no dia 19 de outubro de 2015, com compromisso de manutenção do anonimato do entrevistado.

utilizado no curso de formação dos técnicos do Dilic. No entanto, esta prática não foi integrada nos procedimentos normais do órgão.[8]

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 das audiências estabelece a hierarquia que permeia os debates a seguir descritos. O estudo destas autoras sobre audiências públicas nas UHEs de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte denuncia que os procedimentos constrangem o debate e ao mesmo tempo criam um véu de legitimação para as obras:

> assinala-se a prática oficial de produzir a "participação", que procede a mobilizar diversos recursos de organização, controle, encenação, disciplina, efeito discursivo para ter adesão/exclusão dos chamados a interacionar e serem interlocutores nesses eventos... A falta de informação, 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 tais 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. A tabela 1 lista as audiências estudadas. 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.

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

TABELA 1
Audiências públicas analisadas

Obra	Data e local da audiência
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, Paranaíta, no Mato Grosso
	21 de novembro de 2010, Alta Floresta, no Mato Grosso
	23 de novembro de 2010, Jacareacanga, no Pará

Elaboração da autora.

É importante registrar as dificuldades que tivemos em conseguir acesso a estas atas, documentos supostamente públicos. No *site* do Ibama, é possível acessar apenas os editais de convocação das audiências, exceto no caso da UHE Teles Pires, para qual é possível acessar de maneira fácil grande parte dos documentos do processo de licenciamento ambiental, inclusive as atas.[9] Nos outros três casos, foi necessário o encaminhamento de um ofício do Ipea ao Ibama solicitando acesso aos documentos. Fomos informados que o Ipea já havia feito tal pedido em etapa anterior a esta pesquisa, e nos foi sugerido encaminhar novo pedido enfatizando o fato. Após várias semanas, adquirimos um CD com os processos completos de licenciamento escaneados para a BR-163 e a Transnordestina. Encontrar as atas das audiências no interior destes documentos foi outro desafio. Para se ter uma ideia, no caso da ferrovia, foram entregues arquivos referentes a seis processos de licenciamento ambiental, cada um com vários volumes (oito no caso do trecho Trindade-Elizeu Martins) e centenas de páginas. Foi necessário passar página por página de cada volume até encontrar a ata das audiências e a subsequente documentação. No caso da UHE Candiota, foi disponibilizada em formato impresso apenas a ata da única audiência realizada, com as respectivas folhas de questionamento. Entendemos que a dificuldade para saber o que ocorreu em uma audiência é um dado que sugere que estes eventos não são intencionados para tornar

9. Neste caso, no entanto, foram excluídos dos documentos disponibilizados as folhas para questionamento.

transparentes os impactos causados pelas obras, ou os conflitos que porventura sejam expressos durante a audiência.

A leitura das atas e dos questionamentos apresentados sugere que, embora o formato seja muito similar, as audiências variam bastante em termos do nível de conflito expresso pela população participante. 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. Todos terminam declarando que o empreendedor respondeu adequadamente aos questionamentos e nenhum 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 tais questionamentos. No caso da única audiência da UTE Candiota, a sua 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?[10]

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, participaram 115 pessoas e houve dezenove questionamentos; em Serra Talhada, 78 pessoas fizeram nove questionamentos; em Arapina foram cem participantes e nove 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 existência de transporte para a população. Muitas questões, no entanto, revelam preocupações e incômodos. Em Elizeu Martins, várias pessoas perguntaram se a contratação de mão de obra local seria feita por meritocracia ou por indicação. Em várias das 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 perguntam sobre impactos

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

ambientais específicos, como os da obra no já degradado rio Gurgeia, em Elizeu Martins, no Rio Pajeú, em Serra Talhada, e 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 dezenove fizeram perguntas; em Novo Progresso, foram 143 presentes e nove perguntas; e em Santarém 305 participaram, dos quais 31 fizeram perguntas. A documentação que acompanha estas atas revela que elas ocorreram praticamente simultaneamente ao processo de consulta pública sobre o Plano BR-163 Sustentável, havendo 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 estes eventos tiveram um peso político muito maior que as audiências. Estariam presentes, por exemplo, a ministra Marina Silva e o secretário de Biodiversidade e Florestas João Paulo Capobianco, assim como entidades de porte nacional, tais como: Greenpeace, Força Sindical, Imazon, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), entre muitos outros.[11]

Em comparação com a ferrovia Transnordestina, 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 sobre o projeto de pedágio para a rodovia, por exemplo. A reunião em Novo Progresso teve menos participação, mas o foco maior continuou a ser a questão fundiária da região. 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. Preocupações fundiárias novamente

11. Nota informativa acerca da consulta pública realizada em 27 de julho de 2004 sobre o Plano BR-163 Sustentável, em Brasília. Técnicos da Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental (Diliq), do Ibama estiveram presentes como ouvintes. Processo de Licenciamento Ambiental da BR-163/PA, 29 jul. 2004, p. 123-127. v. 2.

foram apresentadas, agora mais explicitamente relacionando o asfaltamento a um possível aumento da grilagem e dos conflitos fundiários. Várias perguntas focaram possíveis danos ambientais causados pela obra. Outros indagaram sobre as fontes de financiamento da obra. 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.

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 nestas audiências é expressivamente maior que nos outros casos. Em Paranaíta, 711 assinaram a lista de presença e 44 fizeram questionamentos. A audiência de Alta Floresta teve a presença de 384 pessoas com mais de cinquenta perguntas. Em Jacareacanca, segundo a ata, 395 pessoas assinaram a lista, e mais de setenta indígenas participaram sem assinar. Nesta audiência, houve 32 questionamentos. As atas registram sempre a presença de um promotor do MPF que expressava preocupações relativas à obra. Em Paranáita, os receios centrais se relacionavam 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, dezesseis foram manifestações de indígenas contrários à barragem, muitas feitas em língua munduruku e traduzidas para o português.

É claro que registros como estes não são suficientes para apreender de forma completa a dinâmica de debate das audiências. Podemos, no entanto, retirar dos casos relatados algumas conclusões iniciais. Em primeiro lugar, é possível verificar uma variação grande do nível 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. Na cidade de Santarém, onde se concentram as entidades ambientalistas da região,

as manifestações enfatizam muito mais os impactos negativos da construção que as audiências que ocorrem ao longo da obra. Os eventos sobre a UHE Teles Pires se assemelham bastante aos ocorridos na BR-163, com exceção da última audiência, na qual participou uma comitiva de indígenas. Ela é a única em que a maioria das falas registradas é de plena oposição à obra.

Em segundo lugar, a estrutura dos eventos – quase idêntica em todos os casos analisados – parece constranger a possibilidade de um diálogo mais aprofundado. A definição das intervenções do público como "questionamentos" tem um estranho efeito na formulação das manifestações. Mesmo as intervenções que sugerem críticas ou preocupações em relação à obra são frequentemente apresentadas como perguntas, tais como as que se seguem.

1) Quais os critérios que serão usados para contratação de funcionários? Currículo, indicação ou através de concurso?[12] 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?[13]
2) Qual a porcentagem do valor da obra a ser revertida nos "programas ambientais"?[14]
3) 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?[15]

O efeito é transformar críticas e conflitos a serem negociados em perguntas a serem respondidas, o que diminui 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 até 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."[16]

12. Ata da audiência pública da ferrovia Transnordestina, realizada em 27 de outubro de 2008, em Eliseu Martins, no Piauí.
13. Ata da audiência pública da BR-163, realizada em 2 de agosto de 2004, em Guarantã do Norte, no Mato Grosso.
14. Ata da audiência pública da BR-163, realizada em 2 de agosto de 2004, em Guarantã do Norte, no Mato Grosso.
15. Ata da audiência pública da BR-163, realizada em 2 de agosto de 2004, em Guarantã do Norte, no Mato Grosso.
16. Ata da audiência pública da BR-163, realizada em 2 de agosto de 2004, em Guarantã do Norte, no Mato Grosso.

Em terceiro lugar, o momento das audiências na cronologia do licenciamento ambiental diminui as chances de que os temas levantados durante estes eventos influenciem o processo decisório. Segundo o entrevistado do Dilic/Ibama, esta temporalidade limita a possibilidade de influenciar o processo decisório ao parecer que finaliza a primeira fase do licenciamento ambiental, no qual técnicos do Ibama analisam o EIA/Rima. Obrigatoriamente, o parecer deve conter uma referência às audiências públicas, quando estas forem realizadas.

Nos casos em que conseguimos acesso a este documento, no entanto, a pouca importância das audiências foi evidente. No parecer sobre a licença prévia do trecho Trindade-Elizeu Martins da ferrovia Transnordestina, por exemplo, o documento de 58 páginas contém um parágrafo descrevendo as audiências públicas, no qual é transcrita da ata uma lista de quatro temas centrais questionados pela população (volume II, p. 332). No parecer sobre a licença prévia da BR-163, constatam-se quatro parágrafos sobre as audiências, finalizando com a seguinte 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, p. 678). Tais compromissos não são descritos. O parecer sobre o EIA/Rima da UHE Teles Pires descreve em maiores detalhes as audiências ocorridas e relata a recepção de vários documentos com propostas e preocupações. Há referência às manifestações contrarias dos indígenas na reunião de Jacareacanga. Na seção Análise, no entanto, apenas há menção a um documento de prefeitura considerado pertinente – os outros debates não são mencionados. Falta qualquer referência à oposição indígena, apesar desta ter sido 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 restringiu à apresentação de informações, seguida por 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 da Audiência de 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, elas 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 nas audiências da Transnordestina sugere uma falta de conhecimento da comunidade local sobre a obra, especialmente sobre se seus impactos serão negativos ou positivos (ou ambos). 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 às preocupações acerca dos efeitos do influxo populacional sobre os serviços públicos. Os grupos indígenas, por sua vez, 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, estes documentos são lidos por praticamente ninguém. 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, demanda 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 processar por vias institucionais os conflitos em torno de grandes obras? A literatura discutida anteriormente é relativamente pessimista, sugerindo 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 Sánchez (2008) 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 elaboração destes. O uso de metodologias mais dialógicas também poderia garantir maior qualidade ao processo. Como mostrado na tabela 2, que resume os principais resultados desta pesquisa, em nenhum dos casos estudados ocorreram inovações deste tipo.

TABELA 2
Conflitos e negociações com a sociedade, e a relação com execução da obra

Obra	Impactos negativos.	Críticas, mobilizações e protestos.	Arenas 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 *nimby*[1] contra terminal; e resistência contra realocação.	Não ocorreram processos participativos formais, só reuniões informais com comunidades.	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 sobre a sua demora.	Audiências públicas realizados anos após o início das obras não pelo empreendedor, mas por atores políticos buscando pressionar pela finalização da obra.	Não houve mudanças, mas a segunda etapa da obra incorpora algumas das críticas.	Atrasos causaram protestos.
Ferrovia Transamazônica	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.	Audiências públicas de licenciamento ambiental em 2005 e 2008.	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.	Processo de planejamento socioambiental e audiências públicas de licenciamento ambiental em 2004.	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 Candiota	Impactos ambientais globais, impactos em saúde dos trabalhadores e população local.	Críticas dos atores externos aos impactos ambientais; apoio forte local; e insatisfação em relação à forma como foi feita a compensação ambiental.	Uma audiência pública de licenciamento ambiental em 1997.	Não houve conflitos expressados; mas houve muito apoio local à obra.	Não houve atrasos significativos.
UHE Teles Pires	Impactos ambientais locais e impactos 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.	Audiências públicas de licenciamento ambiental em 2010. Consultas com indígenas consideradas desnecessárias.	Não houve ajustes.	Não houve atrasos.

Elaboração da autora.
Nota: [1] *Nimby* origina-se da expressão *not in my backyard*.

A literatura sobre instituições participativas mostra que, em todas as áreas da política pública, a realização de processos participativos – em que ocorrem debates inclusivos e qualificados que influenciam de forma clara o processo decisório – depende mais de fatores políticos (o comprometimento de atores com as funções e os cargos políticos; a mobilização da sociedade) que de desenhos formais. No entanto, aspectos específicos do processo decisório em torno de grandes obras precisam ser levados em consideração quando se pensa em maneiras adequadas de se construir debates eficazes com as comunidades afetadas. Para pensar sobre o assunto, destacamos três características importantes que diferenciam a maior parte das obras de outros tipos de políticas públicas. Há bastante variação entre os casos em relação a estas características, o que gera impactos importantes na participação das comunidades, seja informal (mobilização) ou formalmente (em instituições participativas).

Uma primeira característica de muitas grandes obras 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. McAdam e Boudet (2013) mostram que um dos fatores que influenciam a mobilização de comunidades contra as obras se relaciona ao seu ineditismo. Quando outras obras parecidas já existem, as comunidades locais têm maior capacidade de avaliar os riscos. A experiência pode produzir maior conforto com um determinado tipo de obra. A relativa ausência de oposição ao UTE Candiota pode ser parcialmente explicada neste sentido: em uma região economicamente dependente da produção de carvão mineral, a terceira etapa de uma grande UTE dedicada a este 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. Mas obras como a BR-163 e a Transnordestina eram novidades. Um processo participativo mais rico no caso da BR-163 claramente resultou em maior conhecimento e preparo por parte das comunidades locais do no caso da ferrovia, em que comunidades acabaram conhecendo os impactos apenas após a implementação da obra. A falta de diálogo mais profundo diminuiu a possibilidade de os moradores afetados levantarem críticas e questionamentos em tempo hábil. Talvez um processo mais dialógico com estas comunidades teria evitado alguns dos danos mais graves registrados, como a divisão de comunidades quilombolas pela metade.

A segunda característica do processo decisório de grandes obras é a sua *temporalidade*, ao mesmo tempo concentrada no momento de planejamento e com

tendência grande a atrasos na implementação. Enquanto, para grande parte das políticas públicas, decisões cruciais podem ser tomadas e revertidas ao longo do processo de implementação, nas obras, estas são relativamente irreversíveis após a fase de planejamento. Idealmente, mecanismos participativos seriam incorporados desde o momento de planejamento das obras, algo sugerido por Fonseca *et al.* (2013), ou pelo menos no momento de elaboração dos termos de referência para os estudos, como sugerido por Sánchez (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 nesta decisão?

A terceira característica especial de 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 (pela oferta maior de emprego ou pelo acesso a um bem ou serviço oferecido pela própria obra). Também é comum que os custos sejam localmente concentrados, enquanto os benefícios atendem 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 obras 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 residentes das proximidades imediatas e talvez o fluxo de trânsito durante o período das obras. Em ambos os casos de transporte urbano estudados nesta pesquisa, não encontramos resistências significativas às obras em si, 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 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 ter efeitos 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; por outro, a possibilidade de oferta de emprego e a diminuição do isolamento do local. Apoio e críticas também podem vir de fora: atores econômicos cujos produtos serão escoados muitas vezes mobilizam apoio; 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 de crítica? Como incorporar preocupações, demandas e críticas no processo decisório? Como garantir que este 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, que precisam escoar seu produto, o comércio local, as próprias empreiteiras, entre outros. Tais 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 os impactos negativos. Ao Estado cabe a responsabilidade não somente de promover diálogos, mas 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, torna-se claro no caso da BR-163, onde 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. Este 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 dissipar-se.

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 (tabela 2). Nos três casos caracterizados por atrasos significativos, a relação parece ser inversa. Atrasos e tentativas de lidar com eles tiveram efeitos perversos *vis-à-vis* a relação com a população local. No caso do metrô de Salvador, uma obra pouco contestada se tornou cada vez mais polêmica: 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 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 em comunidades pobres maiores que os necessários. Mesmo assim a obra atrasou, mas por outras razões.

O que aconteceria se fossem instituídas instituições participativas mais aprofundadas nestas obras? A literatura analisada nesta pesquisa sugere que, por um lado, um maior investimento pelo poder público no diálogo com a sociedade poderia suscitar maiores 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 o papel do Ministério Público hoje – também poderá mobilizar comunidades, tanto para contestar as obras quanto para participar de debates sobre como minimizar os seus efeitos. Ou seja, maior investimento dos atores estatais no empoderamento das comunidades afetadas poderá ter o efeito de aumentar a percepção e a expressão de conflitos em torno de grandes obras que têm impactos em comunidades vulneráveis e no meio ambiente. É provavelmente por isso que, até hoje, empreendedores e atores governamentais sentem poucos incentivos para instituir mecanismos mais complexos de participação. No entanto, não é tão claro que a criação de instituições participativas mais eficazes aumentaria os custos e os prazos de execução de obras. Criá-las poderá obrigar planejadores e empreendedores a tomar mais tempo e mais cuidado em decisões sobre localização, desenho, e compensações, negociando

cada ponto com comunidades locais. Parece razoável supor que tais cuidados poderão resultar em obras mais bem desenhadas, cujos custos e benefícios serão mais bem conhecidos antes de as decisões finais serem tomadas.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marilia; PEREIRA, Ana Karine. Inclusive Development and the Asymmetric State: Big Projects and Local Communities in the Brazilian Amazon. **The Journal of Development Studies**, p. 1-16, Aug. 2016. DOI: 10.1080/00220388.2016.1208177.

ALMER, Heather L.; KOONZ, Tomas 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, Luciana Alguquerque. **UTE candiota** – fase III. Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. The Johns Hopkins University Press, 2009.

BARAÚNA, Glaucia Maria Quintino; MARIN, Elizabeth Acevedo Rosa. O "fator participativo" nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. *In*: ZHOURI, Andréa (Ed.). **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 93-125.

BRASIL. 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**, 5 jul. 1990, p. 12945. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>.

CHESS, Caron; PURCELL, Kristen. Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? **Environmental Science & Technology**, v. 33, n. 16, p. 2685–2692, 1999.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In*: _____. (Ed.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-92.

FLYVBJERG, Bent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Werner. **Megaprojects and risk**: an anatomy of ambition. Cambridge University Press, 2003.

FONSECA, Igor Ferraz *et al*. **Audiências públicas**: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. 2013. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1363>.

FRITZ, Karen; WAQUIL, Paulo. 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, Alan; WARD, Peter. 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, Denis. Participation in development: new avenues. **World Development**, v. 17, n. 21, p. 65–178, 1989.

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

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

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

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

MACHADO, Raphael Amorim. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil**: estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina. Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

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

MANOWONG, Ektewan; STEPHEN O. Ogunlana. 2006. Public Hearings in Thailand's Infrastructure Projects: Effective Participations? **Engineering, Construction and Architectural Management**, v. 13, n. 4 p. 343-363.

MCADAM, Doug. **Freedom summer**. Oxford University Press, 1990.

MCADAM, Doug; BOUDET, Hilary Schaffer. **Putting social movements in their place**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MCADAM, Doug *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, James *et al.* **Community participation, social development, and the state**. London: Methuen, 1986.

MINAMI, Tica. 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>.

OCON, Débora Cristina Macorini. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura**: o caso da usina hidrelétrica Teles Pires. Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

OGUNLANA, Stephen; YOTSINSAK, Thanate; YISA, Silas. 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, Marília Silva 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.d.]. Mimeografado.

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

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

RIDENTI, Marcelo. **Desenvolvimentismo**: o retorno. Salvador, 2008.

ROTHMAN, Franklin Daniel (Ed.). **Vidas alagada**: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. Viçosa: Editora UFV, 2008.

RUCHT, Dieter. Mobilization against large techno-industrial projects: a comparative perspective. **Mobilization**: An International Quarterly, v. 7, n. 1, p. 79-95, 2002.

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

SANTANA, Synthia Kariny Silva. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil** – Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

SANTIAGO, Ariadne de Oliveira. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil**: o caso do BRT-Sul do DF. Ipea, jul. 2015. Versão preliminar.

SERAFIM, Lizandra. **Controle social nas agências reguladoras brasileiras**: entre projetos políticos e modelo institucional – a Aneel nos governos FHC e Lula (1995-2005). Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

STIEFEL, Matthias; PEARSE, Andrew. UNRISDs popular participation programme: an inquiry into power conflict and social change. **Assignment Children**, v. 59, n. 2, p. 145-162, 1982.

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

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

ZHOURI, Andréa. 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 Horiznte: Editora UFMG, 2011.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. *In*: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Ed.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Belo Horiznte: Autêntica, 2005.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Nogueira Duarte
Bianca Ramos Fonseca de Sousa (estagiária)
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO