



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
DEPARTAMENTO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AS
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO APROVEITAMENTO HIDRELÉTRICO (AHE)
FERREIRA GOMES – AP

MACAPÁ

2014

ANNE CAROLINE ALVES DA SILVA
LEILIANE PENAFORT DA SILVA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AS
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO APROVEITAMENTO HIDRELÉTRICO (AHE)
FERREIRA GOMES – AP**

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso à Universidade Federal do Amapá, como requisito final para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Ambientais.

Orientador: Prof. Esp. Judson Barros Pereira.

MACAPÁ
2014

ANNE CAROLINE ALVES DA SILVA

LEILIANE PENAFORT DA SILVA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS DO APROVEITAMENTO HIDRELÉTRICO (AHE) FERREIRA GOMES – AP**

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso à Universidade federal do Amapá, como requisito final para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Ambientais.

BANCA AVALIADORA

Prof. Esp. JUDSON BARROSPEREIRA

Orientador

Prof. Dr. MARCO ANTONIO CHAGAS

Avaliador

Prof. Dr. MARCELO JOSÉ OLIVEIRA

Avaliador

RESUMO

É cada vez mais notória a participação da sociedade na proteção e preservação do meio ambiente, principalmente à medida que a degradação ambiental aumentou em grande escala ao longo do tempo, comprometendo a qualidade de vida do ser humano. Daí a necessidade de intervenção tanto do poder público como dos cidadãos em propor políticas e alternativas que busquem amenizar as consequências dessa degradação. O licenciamento ambiental é um dos instrumentos que tem a função de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental. Dentro desse contexto, está a audiência pública, uma das etapas do licenciamento que se constitui em um instrumento significativo de participação e controle popular. Assim, oportuniza a população que será afetada pelos impactos a ter contato diretamente com o empreendedor para que possa fazer seus questionamentos, críticas, buscar esclarecimentos e sugerir ações que visem à mitigação ou compensação dos danos causados. O objetivo desta pesquisa é analisar o processo de Participação Popular nas audiências públicas (AP) do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Ferreira Gomes, identificando seus atores sociais, bem como os questionamentos, manifestações e os fatores que comprometeram a efetividade dessa participação popular durante as audiências. Para que os objetivos propostos fossem cumpridos, a metodologia foi desenvolvida sob uma abordagem quantitativa e qualitativa, pautada em pesquisa bibliográfica, documental e análise de conteúdo das atas das três audiências públicas realizadas. Os dados coletados das atas mostraram que quantitativamente a participação popular foi significativa nas três APs, principalmente na de Ferreira Gomes e de Macapá. Porém uma análise qualitativa do conteúdo das atas confirmou a hipótese proposta de que a participação popular nas APs do AHE Ferreira Gomes não foi efetiva, visto que houve fatores que comprometeram essa efetividade, como, por exemplo, a ausência de conhecimento e informação em nível pertinente por parte da população para argumentar e questionar em relação aos impactos do empreendimento.

Palavras chaves: Licenciamento ambiental; Audiência pública; Participação Popular.

ABSTRACT

It is increasingly apparent participation of society in protecting and preserving the environment, especially as environmental degradation has increased in scale over time, compromising the quality of human life. Hence the need for intervention from both the government and citizens and propose policy alternatives that seek to mitigate the consequences of this degradation. Environmental licensing is a tool that serves to preserve, enhance and restore environmental quality. Within this context, this thepublic hearing stage of licensing constitutes a significant instrument of popular participation and control. Thus favors the population that will be affected by impacts into contact directly with the entrepreneur to help you make your questions, criticisms, seek clarifications and suggest actions for the mitigation or compensation of damage. The objective of this research is to analyze the process of Popular Participation in public hearings (AP) of Hydroelectric (AHE) Ferreira Gomes, identifying its social actors , as well as questions , statements and factors that compromised the effectiveness of this popular participation in hearings . For that the goals are met , the methodology was developed in a quantitative and qualitative approach, based on bibliographical , documentary and content analysis of the minutes of three public hearings held research. The data collected showed that the minutes quantitatively popular participation was significant in the three APs, especially in the Ferreira Gomes and Macapa. But a qualitative analysis of the content of the minutes confirmed the hypothesis proposed that popular participation in the AHE APs Ferreira Gomes was not effective, since there was that committed this effectiveness factors , eg, lack of knowledge and information in relevant level by the population to argue and question regarding the impacts of the project.

Keywords: Environmental licensing; Publichearing; Popular Participation.

LISTA DE SIGLAS

AHE – Aproveitamento Hidrelétrico Ferreira Gomes

AP – Audiência Pública

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

COEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente

IMAP – Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá

LP – Licença Prévia

MPE-AP – Ministério Público do Estado do Amapá

OG – Organizações Governamentais

ONG – Organizações Não Governamentais

SEMA – Secretaria do Estado de Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	PARTICIPAÇÃO POPULAR	10
2.1	ASPECTOS CONCEITUAIS	10
2.2	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS QUESTÕES AMBIENTAIS	11
3	LICENCIAMENTO AMBIENTAL E POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	14
4	A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULARNO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	16
4.1	ASPECTOS GERAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	16
4.2	LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÕES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	17
4.2.1	Legislação nacional.....	17
4.2.2	Legislação estadual:	18
4.3	FINALIDADE E IMPORTÂNCIA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA EM MATÉRIA AMBIENTAL	19
4.4	PROCEDIMENTOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	20
5	PARTICIPAÇÃO POPULAR EFETIVA NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	22
6	METODOLOGIA	24
7	RESULTADOS E DISCUSSÕES	26
7.1	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO AHE FERREIRA GOMES	26
7.2	QUESTIONAMENTOS E MANIFESTAÇÕES DEBATIDAS DURANTE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO AHE FERREIRA GOMES	29
7.3	FATORES QUE INFLUENCIARAM A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO AHE FERREIRA GOMES.....	35
7.3.1	Presença e atuação do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA	35
7.3.2	A participação isolada do cidadão	38
7.3.3	Falta de informação e conhecimento referentes ao empreendimento	41
7.3.4	Condução, Metodologia e regras procedimentais das audiências público	43
7.3.5	Ausência de apoio às comunidades locais envolvidas no processo	45
8	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	47
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Remonta aos tempos antigos a luta dos homens pelos seus Direitos. Antes, pelas armas e braços nervosos, agora, pelas palavras e mentes inquietas. A evolução cronológica manifestadamente modificou consigo as ferramentas de luta dos cidadãos pelo seu direito à participação nas decisões que lhe dizem respeito na sociedade.

Impossível não admitir que a declarada mudança na estrutura de reivindicações foi benéfica à organização da vida dos povos em sociedades organizadas tais quais as hoje existentes. Desde a revolução industrial, com a criação da prensa de livros, passando pelo iluminismo, com o seu racionalismo científico sobre as relações sociais, até os dias atuais, com a vasta publicidade dos meios eletrônicos de comunicação – rádio, televisão e internet – o homem tem aperfeiçoado e incrementado as armas de luta pela participação popular nas políticas públicas.

Assim como nas guerras bélicas, onde várias frentes de batalha eram disputadas sob trincheiras entre as facções oponíveis, na vida política as disputas também são igualmente ferrenhas. Trocam-se as espadas e lanças por ideologias e partidarismos, e militantes substituem os soldados de outrora.

Luta-se não mais pelas terras, mas pelos Direitos Sociais. Direitos tais fundamentais e sujeitos à observância do Estado, ente federado. Para garantir tais direitos, é necessário que o Estado intervenha, dando legitimidade ao Regime Democrático, resultando em um diálogo direto com a sociedade na defesa de interesses que lhe dizem respeito. No âmbito de meio ambiente, por exemplo, as reivindicações têm sido cada vez mais expressivas. Na atualidade, se trata de Estado Socioambiental e Democrático de Direito.

A crescente degradação ambiental fez despertar a preocupação no ser humano sobre a sua qualidade de vida, criando uma consciência ecológica, à medida que a degradação ambiental se mostra cada vez mais significativa e assim há um maior interesse da população em participar das decisões que envolvem as questões socioambientais. Esta participação é assegurada pelo princípio democrático elencado na Constituição Federal (CF) de 1988, garantindo a participação da sociedade civil organizada na criação de políticas públicas ambientais, e abrindo espaço em diferentes esferas para a exposição de seus interesses.

Sabe-se que a região amazônica, pela abundância de rios, possui grande potencial hidrelétrico, porém a execução destes projetos tem esbarrado nas questões de impactos sociais e ambientais, diretos ou indiretos, provocados pelos empreendimentos de aproveitamento

hidrelétrico. Esses impactos podem afetar a vegetação, o trânsito, as redes de infraestrutura, os serviços urbanos, as condições de tranquilidade e segurança de determinada localidade, alterando a qualidade de vida da população de maneira positiva ou negativa. Para que os efeitos negativos sejam tratados e os positivos sejam potencializados é realizado o licenciamento ambiental do empreendimento, sendo a Audiência Pública (AP) parte integrante desse processo.

Diante disto, a AP consiste em um instrumento de participação popular fundamental no processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), referido nas Resoluções 01 de 1986 e 09 de 1987 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que disciplina sobre as APs para expor informações sobre grandes projetos e seus possíveis impactos ambientais para fins de licenciamento ambiental. A AP é ratificada no texto da Constituição Federal de 1988, cuja realização se dá após a execução do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e apresentação dos mesmos ao órgão ambiental.

A realização da AP constitui-se em um processo educativo, uma vez que o órgão ambiental fornece informações ao público, promovendo a divulgação e a discussão do projeto e dos seus impactos. A população repassa informações à administração pública que servirão de subsídio à análise e parecer final sobre o empreendimento proposto, para efeito do licenciamento ambiental.

Projetos hidrelétricos, como o Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) de Ferreira Gomes, devem ser acompanhados de um amplo estudo ambiental, pois se sabe que a implantação de usinas hidrelétricas geralmente implica impactos ambientais de proporções significativas em que geralmente beneficia mais os empreendimentos em detrimento das populações tradicionais e dos pequenos produtores. Aliado ao acompanhamento técnico, também se faz necessária a participação popular não só do município no qual se encontrará o projeto, mas também de outras localidades do Estado, pois esse tipo de empreendimento terá reflexos além dos seus limites municipais.

Por esse motivo, há a necessidade de estudos ambientais aprofundados na região, que são obrigatoriamente expostos para conhecimento da comunidade do entorno e interessados, como forma de prevenção de danos ambientais, podendo ser comentado, criticado ou apoiado pela população.

Abre-se, então, uma discussão sobre a viabilidade socioambiental do AHE Ferreira Gomes. Projetos como este são defendidos com argumentos de que são imprescindíveis para o desenvolvimento, entretanto são questionados devido a seus impactos significativos ao meio ambiente. Assim, é importante que se avalie as APs sobre o AHE Ferreira Gomes, como a

etapa crucial para o conhecimento da realidade local onde se instala o empreendimento. Mesmo não tendo natureza deliberativa, é a partir delas que serão tomadas as decisões finais sobre a concessão ou não da licença ambiental.

As APs nesse processo de licenciamento ambiental vêm como forma de legitimar a participação da sociedade civil para defender seus interesses, expor suas ideias sobre o projeto e impactos que lhe afetem, bem como eliminar dúvidas decorrentes sobre o empreendimento, sendo de grande importância uma participação significativa que influencie na tomada das decisões. Assim, levanta-se o seguinte questionamento: a participação popular nas audiências públicas para o licenciamento ambiental do AHE Ferreira Gomes foi efetiva?

A efetividade da participação popular nas APs no processo de licenciamento ambiental tem sido questionada devido à forte busca por atender apenas aos interesses de determinados grupos. Saber se os interesses da sociedade que está sendo direta e indiretamente afetada pelo empreendimento têm sido respeitados é essencial, uma vez que empreendimentos hidrelétricos, como o AHE Ferreira Gomes, implicam mudanças significativas na estrutura do local.

O presente estudo parte do pressuposto de que a participação popular no processo de licenciamento ambiental do AHE Ferreira Gomes não foi efetiva, pela existência de fatores que comprometeram a efetividade dessa participação. Diante disso, a pesquisa propõe analisar o processo de participação popular nas APs realizadas, identificando seus atores sociais, os questionamentos, as manifestações feitas pela população e os fatores que influenciaram a efetividade dessa participação durante as audiências.

A presente pesquisa mostrará sua relevância no que tange ao reconhecimento da indispensabilidade da participação da sociedade na luta pelos seus interesses e direitos. Vale mencionar que há uma lacuna considerável de trabalhos de cunho científico que abordem a temática da participação popular nos empreendimentos de licenciamento ambiental ocorridos no estado do Amapá. Esta realidade demanda um olhar lúcido, tornando-se necessário ampliar as discussões sobre este assunto, com a pretensão de incentivar o fator participativo nas audiências públicas de licenciamento ambiental local.

Acrescente-se a isto a importância da pesquisa para fomentar o debate quanto às problemáticas incidentes sobre a participação popular nas APs, buscando alcançar soluções aptas a conferir efetividade a este instituto. Também poderá servir de subsídio na tomada de decisão dos governantes na construção de políticas públicas, principalmente voltadas para as questões socioambientais.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Há de se considerar a difícil trajetória da democracia representativa antes de discutir acerca de assuntos relacionados à participação popular. Regimes autocráticos e o advento de duas guerras mundiais corroboraram para o retardamento do avanço da democracia. Segundo Peres (2009), foi o final da Segunda Guerra Mundial que oportunizou o fortalecimento da democracia no Brasil.

Pela CF, datada de 1988, o Brasil é considerado um Estado Democrático de Direito e deve ser regido pelo princípio da legalidade. Todas as suas ações, inclusive as de política pública participativa serão norteadas pelos preceitos legais em vigor.

De acordo com Diniz (2011), a matriz constitucional para o princípio da participação é o artigo 1º da CF de 1988, no qual se estabeleceu o núcleo do poder político e as formas de suas emanções. O mais importante fundamento da República Federativa Brasileira é que o núcleo de poder político reside no povo, e que este poder será exercido a partir das determinações do povo através da democracia direta ou através da democracia indireta. Assim caracterizadas por ele:

A democracia direta consiste no governo do povo, sem intermediação institucional ou sem a figura da representação. A democracia indireta será exercida pelo Aparelho Estatal, cuja atribuição fundamental é a estruturação da nação e a organização, harmonização e concretização das atividades administrativas, legislativas e judiciais (DINIZ, 2011, p. 45).

Com o passar do tempo, observou-se a necessidade de uma democracia participativa, além da meramente representativa. Com base nisso, Dias (2007) conclui que atualmente, com a universalização do sufrágio, a ampliação das funções estatais e o surgimento de novos atores sociais na vida política, a representação já não dá conta de captar as exigências sociais para transformá-las em decisões políticas. E, apesar do cunho legal, as formalidades constitucionais não se converteram em instrumentos de efetiva participação popular.

Furriela (2002) afirma que o conceito de participação deve ser compreendido em conjunto com outros, como, por exemplo, os conceitos de democracia e de cidadania. Para ela, participação pública consiste na distribuição de poder, implicando isto que qualquer política pública de participação teria que redistribuir poder em favor daqueles que são desfavorecidos.

De forma clara, Lock (2004) assim conceitua participação popular, enquanto princípio constitucional:

(...) ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

A Lei 10.257, de 2001, que institui o Estatuto da Cidade, elenca como uma de suas diretrizes gerais, no Artigo 2º, inciso II, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Mais do que um ato participativo, a participação popular é um processo político, caracterizado pela dinâmica da interação Sociedade-Estado, sendo processo porque compreende o desenvolvimento de ações contínuas no tempo e no espaço, que se aperfeiçoam com a prática e com a utilização de técnicas adaptadas ao fim participativo (DIAS, 2007).

2.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS QUESTÕES AMBIENTAIS

É cada vez mais notória a participação da sociedade na proteção e preservação do meio ambiente, visto que a degradação ambiental também tem aumentado em grande escala ao longo do tempo, comprometendo a qualidade de vida do ser humano. Daí a necessidade de intervenção tanto por parte do poder público como dos cidadãos, em propor políticas e alternativas que busquem amenizar as consequências dessa degradação.

Nas últimas décadas tem-se observado o intenso debate, tanto em escala internacional como no nível local, em torno das problemáticas ambientais e possíveis medidas de mitigação para os impactos antrópicos no meio ambiente. O conceito de sustentabilidade também tem sido bastante difundido, contribuindo para o surgimento de uma consciência ambiental por parte da sociedade.

A Agenda 21 é o instrumento de um acordo internacional aprovado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Neste documento, 20 dos seus 40 capítulos fazem referência a processos participativos. Portanto, constitui-se num modelo de fundamental importância para orientação das políticas públicas ambientais.

Merece especial destaque o seu capítulo vinte e três, que dá ênfase à importância de uma participação genuína de todos os grupos sociais na implementação eficaz dos objetivos, das políticas e dos mecanismos ajustados pelos governos em matéria ambiental (DINIZ, 2011).

Machado (2004) destaca o artigo 10 da Declaração do Rio de Janeiro, onde diz que o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente. Esta Declaração acrescenta que no nível nacional, cada pessoa deve ter a possibilidade de participar no processo de tomada de decisões, mas para isso deve ser considerado como indissociáveis neste processo informação e participação.

Neste mesmo contexto, Fiorillo (2012) destaca dois elementos fundamentais para a efetivação da participação popular em conjunto com o poder público: a informação e a educação ambiental, mecanismos de atuação, numa relação de complementariedade. Para ele, a educação ambiental é efetivada mediante a informação ambiental, que é tratada na CF, no art. 225, § 1º, VI, que afirma que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é atribuído ao poder público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

O princípio democrático, especificamente, quanto à questão ambiental, traduz-se no art. 225, caput da Constituição, que além de consagrar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs igualmente à coletividade e ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Além disso, a Lei Maior trata no inciso LXXIII do art. 5º, sobre a propositura de ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Antunes (2008, p. 25-26), afirma que:

(...) O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardado o sigilo industrial.

Já Fiorillo (2012) destaca o princípio da participação não como um aconselhamento, mas sim como um dever da coletividade:

(...) oportuno considerar que o resultado dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, porquanto o direito ao meio ambiente possui natureza difusa. Além disso, o fato de a administração desse bem

ficar sob a custódia do poder público não elide o dever de o povo atuar na conservação e preservação do direito que lhe é titular.

A participação na luta em defesa do meio ambiente, um dever constitucional, pode ser exercida no sentido de obrigar os órgãos federais, estaduais e municipais competentes a tomarem medidas no sentido de coibir agressões ao meio ambiente, e isso só acontecerá se a sociedade mobilizada forçar esses órgãos a tomarem atitudes legalmente previstas. A participação popular é expressão de cidadania ativa, na qual os objetivos maiores são uma conquista de uma melhor qualidade de vida e a busca de um ambiente equilibrado e justo (VASCONCELOS 2002, p.101).

Desde a década de 80, vêm sendo criados alguns instrumentos que permitiram a atuação da sociedade civil no sentido de promover a defesa judicial do meio ambiente, como a ação civil pública, o EIA e a audiência pública, que passaram a envolver toda a sociedade na fiscalização de atividades capazes de produzir significativa degradação ao meio ambiente, nesse processo está o licenciamento ambiental, que será abordado no capítulo seguinte.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

A degradação do meio ambiente fez com que a preocupação ambiental fosse cada vez mais difundida e discutida para a preservação e conservação ambiental, a fim de minimizar impactos que o crescimento econômico causava ao longo dos anos. Com isso, houve a necessidade de burocratizar o processo de instalação de empreendimentos efetivos e potencialmente causadores de degradação ambiental, exigindo que essas empresas passem por um processo de análise antes de sua instalação e funcionamento em qualquer localidade. Esse processo é chamado de Licenciamento Ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº 6.938/81, em seu art. 2º tem como objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental. O art. 4º, I, da mesma lei ressalta a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Alguns instrumentos dessa Política são o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º, IV, PNMA).

A Resolução CONAMA 237, de 1997, trata de forma mais detalhada sobre o licenciamento ambiental e em seu artigo 1º, incisos I e II, assim conceitua licenciamento ambiental e licença ambiental, respectivamente:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O Licenciamento Ambiental corresponde a uma série de etapas legais obrigatórias que antecede a instalação de qualquer empreendimento considerado potencialmente poluidor do meio ambiente, tendo como característica mais expressiva a participação popular na tomada de decisão, por meio de audiências públicas obrigatoriamente realizadas durante o processo de licenciamento (IBAMA, 2013).

Segundo Assunção (2009), além da possibilidade de participação de indivíduos, no que concerne ao licenciamento ambiental, a ocorrência do associativismo cria condições mais adequadas de participação da sociedade. As associações representativas podem cumprir um importante papel não somente por possibilitar a qualificação e o aprofundamento do debate, mas por favorecer a mediação de interesses de um maior número de cidadãos, além de multiplicar os recursos disponíveis (informação, tempo, financeiros) quase sempre escassos ou inacessíveis aos indivíduos.

O procedimento de licenciamento ambiental deve obedecer a oito etapas, descritas na Resolução CONAMA 237/97. Dentre essas etapas, está a audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente, em que o órgão ambiental estabelece um prazo de, no máximo, 12 meses (neste caso) para análise e parecer final de deferimento ou indeferimento do processo.

Assim, o licenciamento ambiental, através de uma das suas etapas, a AP, abre possibilidades para que a sociedade venha participar no processo de tomada de decisão referente aos bens de interesses públicos e coletivos.

4 A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

4.1 ASPECTOS GERAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

A audiência pública está fundamentada na CF de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, onde afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Consiste, assim, em um mecanismo de exercício direto da soberania popular e abre espaço aos cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações ou ainda através de seus representantes sociais constituídos, para discutir, questionar e propor políticas públicas que atendam aos seus anseios sociais e propiciem melhor qualidade de vida.

Em termos gerais, pode-se afirmar que a AP se constitui em um instrumento fundamental para a participação e controle popular nos processos administrativos e legislativos no âmbito federal, estadual e municipal do governo, auxiliando a tomar a melhor decisão, baseada no interesse público, acerca de determinado e relevante tema.

As APs possibilitam diálogo e troca de informações entre poder público e sociedade de forma que esta tome conhecimento das ações e medidas daquele e oportuniza qualquer cidadão ao debate, questionamento e a expor preferências acerca de suas demandas sociais, principalmente quando se referem a direitos coletivos, propiciando o exercício da cidadania.

Nesse sentido, Almeida et al (2006) assim conceituam audiência pública:

(...) mecanismo constitucional por intermédio do qual as autoridades e os agentes públicos em geral abrem as portas do poder público à sociedade para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões, permitindo-se a apresentação de propostas, de reclamações, a eliminação de dúvidas, a solicitação de providências, a fiscalização da atuação das instituições de defesa social de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes.

Partindo do mesmo entendimento, Mêncio (2007) afirma que a audiência pública como instrumento de participação popular se mostra capaz de fornecer informações, influenciar a tomada de decisão política e ser apta a contribuir para a elaboração de uma decisão administrativa ou legislativa, por envolver discussão, argumentação, apresentação de razões e consignação de pontos de vista, de forma oral ou escrita.

Ampliando o sentido da afirmação, pode-se dizer que o fundamento prático para a realização da audiência pública consiste do interesse público em produzir atos legítimos, do

interesse dos particulares em apresentar argumentos e provas anteriormente à decisão, e, pelo menos em tese, também do interesse do administrador em reduzir os riscos de erros de fato ou de direito em suas decisões, para que possam produzir bons resultados.

Abaixo um quadro demonstrativo com as principais vantagens deste instrumento.

Quadro 1 – Vantagens da audiência pública

1	Evidencia a intenção da Administração Pública de produzir a melhor decisão;
2	Galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada;
3	Manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos;
4	Renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores;
5	Presença de um forte conteúdo pedagógico, como técnica social de acesso ao poder e ao exercício do poder.

Fonte: Moreira Neto, 2001, p. 211.

4.2 LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÕES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

4.2.1 Legislação nacional

As audiências públicas se constituem em um instrumento formal de participação popular no processo de Avaliação de Impacto Ambiental. Sua realização está prevista após a execução do EIA e apresentação do respectivo RIMA. São mencionadas oficialmente na legislação brasileira Resolução nº 001, de 23/01/1986, publicada no DOU de 17/01/1986, editada pelo CONAMA, em que é atribuído ao órgão licenciador/ambiental e/ou município a incumbência de realizá-las. Assimpreceitua o artigo 11, § 2º:

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, **promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA**(grifo nosso).

Posteriormente, foi editada a Resolução CONAMA nº 009, de 03/12/1987, mas publicada somente em 05/7/1990, na qual a audiência pública é tratada com mais detalhes. Esta Resolução disciplina a finalidade, iniciativa, prazos e procedimentos da AP no processo de licenciamento ambiental.

Outro instrumento normativo que reafirma a participação pública é a Resolução CONAMA nº 237 de 19/12/1997, que expõe a obrigatoriedade da publicidade do RIMA e a

AP como etapa do procedimento de licenciamento ambiental. Assim assevera o art. 3º e o art. 10, V da citada Resolução:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

(...)

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

(...)

Nota-se que a AP cumpre os princípios democráticos do direito ambiental como a da publicidade e da participação pública, princípios estes mencionados especificamente, quanto as questões ambientais, na Constituição Federal, no caput do artigo 225, que além de garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, responsabiliza tanto o poder público como a coletividade em sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações. Este mesmo artigo em seu inciso IV assevera que o poder público deve exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, naturalmente com a participação pública.

4.2.2 Legislação estadual:

No que se refere às legislações estaduais, a Constituição do Estado do Amapá, no capítulo sobre o meio ambiente, em seu art. 312, § 2º afirma:

Art. 312

(...)

§2º - A licença ambiental, renovável na forma da lei, para execução e a exploração mencionada no *caput* deste artigo, quando potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida da aprovação do estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório, a que se dará prévia publicidade, **garantida a realização de audiências públicas. (grifo nosso).**

A Lei Complementar nº 005/94, que institui o Código Ambiental do Estado do Amapá, menciona nos seus artigos 4º e 7º:

Art. 4º – São instrumentos da Política Estadual do Meio Ambiente:

(...)

II - os mecanismos de avaliação de impacto ambiental e Audiência Pública;

III - o licenciamento em suas diversas formas, e, as autorizações ambientais;

Art. 7º - A instalação de empreendimento ou atividade causadora de degradação ambiental, deverá ser precedida de aprovação do **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**, e respectivo **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)**, a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

Já as normas para as APs no licenciamento ambiental, mereceram mais detalhes na Instrução Normativa nº 001/99 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. A observação e análise de todo esse arcabouço normativo em nível estadual, permite afirmar que tais legislações apenas reproduziram o conteúdo das legislações federais, não considerando a realidade e as peculiaridades locais, contribuindo pouco para que haja uma participação efetiva nas audiências públicas de licenciamento ambiental no estado.

4.3 FINALIDADE E IMPORTÂNCIA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA EM MATÉRIA AMBIENTAL

O objetivo legal das APs está claramente expresso na Resolução CONAMA nº 009/87 em seu art. 1º, quando destaca que a AP tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito do empreendimento e das áreas a serem atingidas.

Desta forma, Vasconcelos (2002) ressalta que a AP visa o princípio da publicidade dos atos administrativos, ou seja, o pleno acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ambientais e às ações de proteção ecológica. O autor ainda destaca este instrumento como capaz de influenciar as decisões do poder público elevando a um patamar bem importante o papel da participação popular nessas audiências.

Lemos (1999) aponta três objetivos principais que as APs atendem na perspectiva legal/institucional:

- Informação à sociedade sobre os aspectos mais importantes do projeto em questão;
- Recolhimento de críticas e sugestões sobre o projeto para subsidiar a tomada de decisão sobre o licenciamento; e
- Efetiva participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos.

Nesse sentido do licenciamento ambiental, pode-se afirmar que a AP é uma das etapas da avaliação do impacto ambiental e o principal canal de participação da comunidade nas decisões em nível local. Assim, oportuniza a comunidade a qual venha ser afetada pelos impactos, a ter contato diretamente com o empreendedor para que possa fazer seus questionamentos, críticas, buscar esclarecimentos e sugerir ações que visem à mitigação ou compensação dos danos causados. As informações colhidas nestas audiências serão úteis e indispensáveis para verificar a viabilidade ambiental do empreendimento.

Nesse contexto, Assunção (2009), destaca que as APs possibilitam um debate consistente entre Estado e Sociedade, e com isso, se os resultados, as manifestações, as opiniões e os questionamentos forem acolhidos pelo Estado, há um cenário muito propício para a construção de políticas públicas que sejam reflexo das características próprias de cada comunidade, com suas aspirações específicas de desenvolvimento.

Porém, vale ressaltar também a advertência de Antunes (2008), quando destaca que o objetivo legal da AP é assegurar o cumprimento dos princípios democráticos do Direito Ambiental, com a troca de informações entre os particulares e a Administração Pública, entretanto, a pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que a AP seja, de longe, o mais criticado dos institutos jurídicos posto à defesa do meio ambiente.

4.4 PROCEDIMENTOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

De acordo com o disposto no art. 11, §2º da Resolução CONAMA n. 001/86, o órgão licenciador deverá, em todo o procedimento de licenciamento ambiental que requeira EIA/RIMA, determinar prazo para recebimento de comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados. O prazo em questão não poderá ser inferior a 45 (quarenta e cinco) dias, pois o art. 2º, §1º da Resolução CONAMA nº 009/87 o adota como o prazo mínimo, contado da publicidade do RIMA, para que determinados atores sociais, que ela mesma legitima, possam ou não apresentar requerimento para realização de AP.

Conforme o Art. 2º da Resolução CONAMA nº 009/87, a AP pode acontecer ou não, não tendo cunho obrigatório. Ocorrerá sempre que o Órgão de Meio Ambiente julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. No caso de ser solicitada por estes três últimos atores sociais citados, a AP passa a ser obrigatória e na hipótese do Órgão público não realizá-la, a licença ambiental concedida não terá validade (art. 2º, § 2º, Resolução CONAMA nº 009/87).

Para Lemos (1999) Pela natureza e complexidade dos processos que envolvem a instalação de um empreendimento, uma única audiência pública não é capaz de esclarecer todas as dúvidas e fornecer todos os dados para que a população possa conhecer e “sugerir” mudanças no projeto. Para informar efetivamente a comunidade local, seria necessária a realização de um esforço de mobilização da população para a audiência e/ou a realização de várias audiências.

Convocada, de acordo com a discricionariedade da Administração ou com base no requerimento dos atores sociais legitimados, a AP ocorrerá em lugar acessível aos interessados. Dependendo da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma AP sobre o mesmo projeto de respectivo RIMA. O órgão licenciador informará a data e local de sua realização, por intermédio de divulgação em órgãos da imprensa local e de correspondência registrada aos solicitantes, se for o caso (art. 2º, § 3º, § 4º, § 5º, Resolução CONAMA nº 009/87).

Lemos (1999) destaca uma questão: por vezes, a divulgação das APs por meio de convocação ou anúncio nos Diários Oficiais dos estados ou de jornais de grande circulação na região nem sempre atinge as comunidades que têm suas próprias formas de comunicação e informação por meio de jornais comunitários, rádios comunitárias, “boca-a-boca”, etc. Assim, em muitas ocasiões, os principais interessados, não são informados a respeito da audiência.

Com base no art. 3º da Resolução CONAMA n. 009/87, Assunção (2009) expõe que quanto à direção, a AP será presidida pelo representante do Órgão licenciador e em termos gerais, divide-se em quatro partes fundamentais. Inicialmente, o proponente do projeto expõe sua intenção de implantar o projeto em licenciamento, descrevendo seus aspectos mais relevantes. Em seguida, a equipe técnica responsável pelo EIA/RIMA apresenta os estudos realizados e relata suas conclusões. Instaura-se, então, a fase de manifestações dos presentes, começando pelos solicitantes da audiência. O ato se encerra com uma fase de réplica, em que o proponente do projeto e a equipe técnica responsável pelo EIA/RIMA procuram dirimir as dúvidas apresentadas pelos presentes.

Ao final da AP, será lavrada uma ata sucinta, com o relato dos pronunciamentos, protestos, posicionamentos e incidentes ocorridos. Nesta ata serão anexados todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a sessão, onde servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (art. 4º, 5º, Resolução CONAMA nº 009/87).

5 PARTICIPAÇÃO POPULAR EFETIVA NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Como mencionado anteriormente, a AP se constitui em uma das etapas do licenciamento ambiental sendo importante instrumento de participação da comunidade, onde será avaliado o projeto e debatido o RIMA. Essa participação tem a capacidade de influenciar no processo de tomada de decisão acerca da viabilidade ambiental do empreendimento. É através dela que o órgão licenciador tem a oportunidade de ouvir diretamente a opinião e os questionamentos da população interessada ou atingida pelas atividades do projeto.

Segundo Milaré (2000), referente à temática ambiental, a audiência pública consiste em um procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetado por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada. Sua realização deve seguir requisitos regulamentares pertinentes à forma de convocação, condições e prazos para informação prévia sobre o assunto a ser debatido, inscrições para participação, ordem dos debates e aproveitamento das opiniões expedidas pelos participantes.

A esse respeito, Baraúna (2009) cita uma consideração feita por Rahnama (2000), que afirma que muitas vezes, uma contradição pode ocorrer dentro do espaço social onde essa “participação” deveria ser exercida. Para ele, a “participação” seria um processo de construção, onde os indivíduos deveriam “tomar parte ou formar alguma coisa” em conjunto, ou seja, deveriam estar “vivendo, acompanhando e fazendo parte” de algo que possam intervir também.

Lemos (1999) destaca que esta participação depende, entre outras coisas, do grau de informação da população sobre o projeto e de sua real capacidade de formular críticas e sugestões. Ampliando tal proposição, a participação real e consciente não pode prescindir da presença de outro direito fundamental: o de acesso à informação. Isso porque inexistente participação efetiva – apta a contribuir para o processo de tomada de decisão – sem que esta se faça acompanhada do conhecimento sobre todos os elementos que envolvem a questão.

Segundo Milaré (2000), o direito à participação pressupõe o direito de informação e está a ele intimamente atrelado. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente.

Assim, o que qualifica a AP no processo de licenciamento ambiental é a participação popular efetiva, ou seja, uma participação que tenha efeito real, permanente e que promova

resultados significativos. Para que isso ocorra, o agente público deve considerar os princípios regedores da AP como devido processo legal, simplicidade das formas, instrução, publicidade, oralidade e participação do público. Só assim haverá condições para se promover um debate que proporcione resultados consistentes quanto às demandas da comunidade interessada.

Neste contexto, Mazzilli (1999) afirma que não se caracterizará como uma participação efetiva a sessão que, embora aberta ao público, o comportamento dos presentes seja passivo, silencioso, contemplativo. Nesse caso, será apenas uma audiência. Igualmente, se não se observar um formal e previamente estabelecido procedimento, também não se estará diante de uma audiência pública, mas de mera reunião popular, com livre troca de opiniões entre o administrador e os particulares acerca de determinado tema.

A AP para o licenciamento ambiental não possui caráter decisório, apenas consultivo. Entretanto, por ser um instrumento normativo oficial, a autoridade, embora não esteja obrigada a acatar as opiniões dos participantes, deve considerar e examiná-las detalhadamente, acolhendo-as ou rejeitando-as. Tal afirmação é relevante, visto que a concessão ou não da licença ambiental do empreendimento deve estar muito bem fundamentada e todos os aspectos do projeto ter sido amplamente discutidos e esclarecidos perante a sociedade interessada.

Para Lemos (1999), embora as APs não tenham poder deliberativo, elas podem ser politicamente estratégicas para os agentes sociais no desenvolvimento da luta e seus resultados podem influenciar a tomada de decisão dos técnicos que analisam o EIA/RIMA no que se refere ao estabelecimento das “condicionantes” para a obtenção, por parte do empreendedor, das licenças subsequentes. Esse autor ainda acrescenta que as audiências podem estabelecer também patamares futuros de negociação com os empreendedores pela “publicização” de posicionamentos e compromissos, mesmo que verbais, por parte dos empreendedores e do poder público.

Assim, apesar da natureza consultiva da AP, o Art. 5º da Resolução CONAMA n. 009/87 ressalta que as atas da(s) audiência(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto. Nestes termos, Antunes (2008), pondera que o órgão licenciador tem o dever de levar em consideração as manifestações da sociedade formuladas na audiência, por intermédio do reexame, em profundidade, de todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados. O agente público, portanto, na tomada de decisão deverá fundamentar e explicitar os motivos pelos quais foi favorável ou desfavorável aos argumentos e documentos constantes da ata da audiência.

6 METODOLOGIA

Para que os objetivos do presente estudo fossem cumpridos, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo (LAKATOS & MARCONI, 1992), tendo em vista a existência de uma hipótese inicial: a participação popular no processo de licenciamento ambiental do AHE Ferreira Gomes não foi efetiva, pela existência de fatores que comprometeram a efetividade dessa participação. Esta hipótese foi analisada buscando-se verificar sua coerência.

A técnica de estudo empregada consistiu inicialmente em pesquisa bibliográfica através de artigos científicos, dissertações, livros e legislação vigente que trata do assunto. Posteriormente, procedeu-se a análise documental: atas geradas nas APs do AHE Ferreira Gomes. Estas foram adquiridas na Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA e Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP.

Utilizou-se na pesquisa uma abordagem quantitativa para uma melhor análise da representatividade de cada seguimento presente nas audiências. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), esta abordagem é centrada na objetividade. Assim, foi possível gerar medidas e permitir uma análise estatística quanto à quantidade de participantes e significância da participação nas APs em estudo, com base nos números coletados a partir da análise das atas.

Para mensurar quantitativamente a participação popular dentro das APs, foram elaborados gráficos, tabelas e quadros, para uma melhor visualização e compreensão dos resultados. Tais recursos possibilitam a comparação da participação nas diferentes audiências. A análise tem como objetivo organizar os dados de forma que fique possível o fornecimento de respostas para o problema proposto (GERHARDT & SILVEIRA, 2009).

Uma vez gerados resultados quantitativos, utilizou-se do método qualitativo para a análise conclusiva de tais resultados, preocupando-se com o aprofundamento da compreensão da efetividade da participação popular nas APs.

Neste sentido, decorreu-se a análise de conteúdo das atas, que, segundo Bardin (2009), este método consiste em um conjunto de técnicas de investigação que, através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações.

A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente (FONSECA, 2002), uma vez que uma complementa a outra, completando suas lacunas.

Foram analisadas as atas das três APs realizadas no início de 2010, para a obtenção da Licença Prévia do Projeto, as quais o Ministério Público do Estado do Amapá (MPE-AP) acompanhou nos municípios de Ferreira Gomes, Porto Grande e Macapá. Nelas, contou-se com participação das comunidades locais, membros dos órgãos ambientais, estudantes universitários, profissionais da área, autoridades legislativas e executivas — como vereadores, deputados e prefeitos — e representantes de organizações sociais, de acordo com as atas dos referidos eventos.

Cabe ressaltar que a pesquisa focou-se no processo participativo ocorrido nas audiências, não sendo objeto de análise a lista de presença das atas, pois não interessava quantificar a presença física dos atores. Diferentemente, a questão central era identificar os atores que tiveram uma participação mais ativa e como esta participação influenciou a qualidade dos debates.

Portanto, o critério utilizado para identificar os atores sociais, verificar os questionamentos e manifestações da população, bem como detectar quais fatores influenciaram a efetividade da participação popular nas APs em estudo, foi o de análise de conteúdo das atas, considerando os participantes que se pronunciaram durante as audiências.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

7.1 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO AHE FERREIRA GOMES

Para identificar os atores sociais das três audiências, os participantes que se pronunciaram, foram quantificados, organizados e divididos em 4 (quatro) categorias: Organizações Governamentais (OG); Organizações Não Governamentais (ONG); Parlamentar; e Cidadão.

Na primeira audiência, realizada no dia 24 de fevereiro de 2010, no município de Ferreira Gomes, a somatória de pessoas com direito à voz foi de 51 (cinquenta e uma) pessoas, divididas nas quatro diferentes categorias: onze participantes ligados ao governo; sete de associações ou grupos distintos; seis ligados à classe dos políticos, sendo vereadores ou deputados; e vinte e sete cidadãos, entre moradores e interessados.

Na segunda audiência, realizada no dia 25 de fevereiro de 2010, no município de Porto Grande, a somatória de pessoas que se pronunciaram é de 34 (trinta e quatro), dentre as quais doze eram ligadas ao governo, seis de organizações não governamentais, três eram parlamentares, à época, e treze são moradores, trabalhadores e interessados.

A audiência realizada em Macapá, no dia 26 de fevereiro de 2010, teve uma somatória de 53 (cinquenta e três) participantes. Dentre as quais tiveram treze representantes de órgãos governamentais, treze de órgãos não governamentais, três ligados à classe de políticos e vinte e três cidadãos, dentre acadêmicos, moradores e interessados.

A tabela 1 mostra a distribuição de cada categoria identificada nas APs.

Tabela 1 – Participação por categoria nas audiências públicas do AHE Ferreira Gomes

Categoria	Ferreira Gomes	Porto Grande	Macapá
OG	11	12	13
ONG	7	6	13
Parlamentar	6	3	4
Cidadão	27	13	23
TOTAL	51	34	53

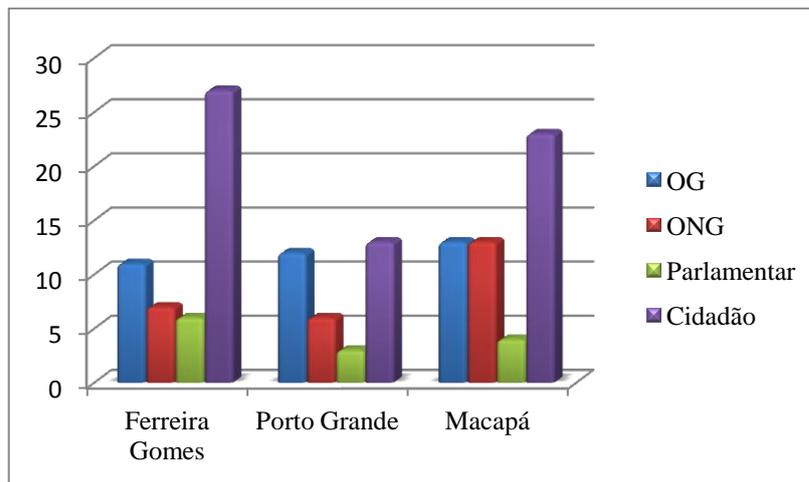
Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Vale destacar que a categoria “Cidadão” é formada por aqueles participantes das audiências que não se encaixaram nas outras três categorias citadas e que se manifestaram no

debate por iniciativa própria. Pode-se dizer que essa categoria corresponde à participação isolada do cidadão, independente de sua localização geográfica (moradia), sendo composta principalmente por militares, acadêmicos e professores.

Fazendo uma comparação dessas informações entre as três APs tem-se o gráfico 1:

Gráfico 1 –Participação por categoria nas audiências públicas do AHE Ferreira Gomes



Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

A análise do gráfico permite afirmar que, quantitativamente, a participação da população no debate foi significativa nas três audiências, principalmente nas de Ferreira Gomes e Macapá, quando comparada com o total de participantes que se pronunciaram em cada uma das APs. A de Porto Grande apresentou a menor participação popular, porém segundo registro da ata, houve reclamações por parte dos participantes da audiência que a mesma não foi divulgada e organizada o suficiente. Em contraste, foi relatado na fala do Secretario de Meio Ambiente, condutor dos trabalhos, “que todos os procedimentos de divulgação foram cumpridos, conforme a legislação.”

A categoria “Cidadão” nas três APs foi a mais significativa, em termos de participação, que as demais categorias. Na AP de Ferreira Gomes tal fato é mais notável ainda, podendo ser justificado pela ideia de que este município seria diretamente afetado com a instalação do empreendimento, o que se supõe que a população local teria grande interesse em participar da referida audiência.

Considerando essas categorias citadas, pode-se uni-las em dois grandes grupos, o primeiro englobando cidadãos e organizações não governamentais, que se pode denominar de “grupo da participação popular” e o segundo englobando parlamentares e organizações governamentais, que se pode denominar de “grupo da participação governamental”. A partir

desse ponto de vista, e também considerando os participantes que se pronunciaram, observa-se os dados expressos na tabela 2:

Tabela 2 – Participação por grupos nas audiências públicas do AHE Ferreira Gomes

Grupos	Ferreira Gomes		Porto Grande		Macapá	
	Participantes	%	Participantes	%	Participantes	%
Participação governamental	17	33	15	44	17	32
Participação popular	34	67	19	56	36	68
TOTAL	51	100	34	100	53	100

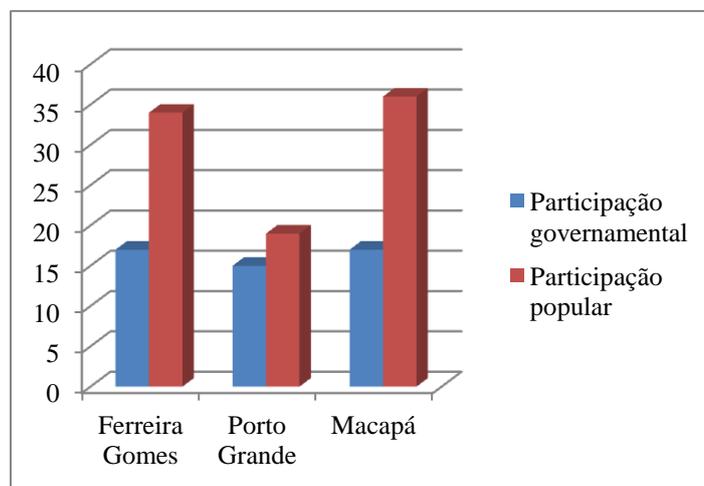
Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Esses resultados mostram que:

- Na AP de Ferreira Gomes, 33% dos participantes diziam respeito ao “grupo da participação governamental” e 67% diziam respeito ao “grupo da participação popular”.
- Na AP de Porto Grande 44% dos participantes pertenciam ao “grupo da participação governamental” e 56% pertenciam ao “grupo da participação popular”.
- Na AP de Macapá, 32% dos participantes faziam parte do “grupo da participação governamental” e 68% faziam parte do “grupo da participação popular”.

Como pode ser notado, o “grupo da participação popular” alcançou o maior percentual de participação nas três audiências em relação ao “grupo da participação governamental”. Isto é evidenciado principalmente nas APs de Ferreira Gomes e de Macapá, como mostra o gráfico 2:

Gráfico 2 – Participação por grupos nas audiências públicas do AHE Ferreira Gomes



Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/Atas das APs.

No sentido quantitativo, é perceptível que a participação popular é significativa quando comparada à participação governamental, o que a princípio dá indícios de que o processo foi conduzido democraticamente, em que a população que compareceu as APs do AHE Ferreira Gomes teve plena oportunidade de se manifestar. Porém, vale afirmar que estes dados numéricos não indicam necessariamente que esta participação popular foi efetiva. Os próximos tópicos desta pesquisa abordarão os dados de forma qualitativa para adentrar no mérito da efetividade desta participação.

7.2 QUESTIONAMENTOS E MANIFESTAÇÕES DEBATIDAS DURANTE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO AHE FERREIRA GOMES

Neste tópico serão analisados os conteúdos das atas das três APs do empreendimento. Foram destacados trechos das falas dos participantes que se pronunciaram e, posteriormente, esses conteúdos foram organizados em ideias e temas. Vale ressaltar que somente os comentários mais relevantes estão expostos no quadro abaixo. Assim, formou-se 13 (treze) ideias levantadas pelas seguintes categorias de interlocutores: Conselheiros do COEMA/Representantes da Sociedade Civil, Representante de Organizações Não Governamentais e Cidadãos. O quadro seguinte detalha estas informações.

Quadro 2 – Conteúdo dos questionamentos e das manifestações das Atas das Audiências Públicas do AHE Ferreira Gomes

Temas	Trechos dos questionamentos e Manifestações
<p>1. Reclamações quanto ao EIA/RIMA em discussão.</p>	<p><i>“Não discordo do EIA, gostaria que se levasse em consideração a vivencia do povo de Porto Grande.”</i></p> <p><i>“O RIMA é bastante técnico e de linguagem pouco acessível à população (...)”</i></p>
<p>2. Esclarecimento quanto às medidas mitigadoras compensatórias e as indenizações do empreendimento.</p>	<p><i>“Como se dará a compensação ambiental e as medidas compensatórias?”</i></p> <p><i>“Quais as medidas compensatórias para os impactos como perda de unidade de conservação e perda da biodiversidade?”</i></p> <p><i>“Com relação à indenização das áreas dos proprietários?”</i></p> <p><i>“Como será a indenização dos donos de terrenos às margens do rio Araguari, no trecho de instalação da hidrelétrica?”</i></p>
<p>3. Incentivo à presença e participação do poder público e da comunidade no debate sobre o empreendimento.</p>	<p><i>“Falou que os conselheiros colocaram em questionamento quanto ao término da audiência pública em Ferreira Gomes, o Ministério público não estava presente ao final da mesma. Solicita que o M. P. esteja presente até o final desta audiência.”</i></p> <p><i>“Gostaria que a comunidade e o M. P. se fizessem mais presentes nas discussões e permanecesse até o encerramento dessa audiência pública.”</i></p> <p><i>“Propõe que a comunidade se manifeste se é favorável ou não a instalação do projeto.”</i></p>
<p>4. Reclamações sobre a divulgação e a organização das audiências do empreendimento e cobranças de pré-audiências.</p>	<p><i>“Questionou a falta de divulgação da mesma, que deveria ser feita com mais antecedência para que toda a sociedade pudesse ter conhecimento e maior condição de opinar e se posicionar a respeito do mesmo.”</i></p> <p><i>“São vários empreendimentos no estado, fazendo audiências públicas sem dar condição para as populações participarem, quanto às reuniões prévias não sabem se aconteceram.”</i></p> <p><i>“Perguntou por que não houve as pré-audiências nas comunidades circunvizinhas ao empreendimento, para que dessa forma toda a população tivesse o conhecimento e entendimento em relação ao projeto.”</i></p> <p><i>“Porque a audiência pública não atingiu o município de Cutias do Araguari, já que no caso de operação de emergência na barragem a água cheia também atingirá o município?”</i></p>
<p>5. Solicitação de nova audiência pública sobre o empreendimento.</p>	<p><i>“Não houve organização, pois a comunidade não está presente na audiência pública e que deveria ser remarcada para outra data.”</i></p> <p><i>“Solicita que seja realizada audiência pública em Cutias do Araguari, visto que aquele município também será afetado.”</i></p> <p><i>“Questionou sobre o impacto ambiental e social. Que o empreendimento precisa ser discutido em mais 3 audiências.”</i></p>

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Quadro 2 – Conteúdo dos questionamentos e das manifestações das Atas das Audiências Públicas do AHE Ferreira Gomes (continuação)

<p>6. Quanto à brevidade com que o licenciamento do empreendimento tem ocorrido.</p>	<p><i>“Existe urgência no licenciamento, mas temos que ter precaução.”</i></p> <p><i>“Recomenda que não ocorra pressa para o licenciamento, pois poderá prejudicar algumas análises. Que existem outras fases que precisam ser licenciadas como aterro sanitário, área de empréstimo e outros.”</i></p>
<p>7. Preocupação com os impactos sociais e com as demandas sociais.</p>	<p><i>“Para onde vão as famílias que irão perder os terrenos para a hidrelétrica, e a recompensa?”</i></p> <p><i>“Os ribeirinhos que vivem da pesca para onde vão?”</i></p> <p><i>“Que medidas serão tomadas para os pescadores das áreas inundadas?”</i></p> <p><i>“Quem vai pagar a conta da saúde, moradia, transporte e educação para as pessoas que virão de fora, haja vista que há problema no atendimento local.”</i></p> <p><i>“Com a construção da AHE Ferreira Gomes, o município terá um atrativo de emprego e aumento populacional. Com relação à segurança pública existem estudos de estimativas do aumento populacional? Justifico que tal estudo servirá de base para projeção do aumento do efetivo e espaço físico do quartel militar.”</i></p> <p><i>“Com a construção da barragem como ficará a pesca no rio Araguari, já que essa atividade é o único meio de sobrevivência desses pescadores?”</i></p> <p><i>“Como a empresa irá proceder com relação ao aproveitamento do lago, visto que uma das fontes de renda do município é o ecoturismo e se as corredeiras irão sumir?”</i></p> <p><i>“O que vai acontecer com os moradores do entorno da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes (Lago da Eletronorte)? Haverá alguma alteração no nível da água, inundação, retirada de moradores?”</i></p> <p><i>“Após a estabilização dos impactos ambientais seria possível a reapropriação dos imóveis afetados?”</i></p> <p><i>“Os nossos engenheiros amapaenses vão ter vez na empresa em que vai ser construída a AHE, ou serão apenas carpinteiros, pedreiros e outros?”</i></p>

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Quadro 2 – Conteúdo dos questionamentos e das manifestações das Atas das Audiências Públicas do AHE Ferreira Gomes (continuação)

<p>8. Preocupação com a flora e a fauna no local do empreendimento.</p>	<p><i>“Com a implantação da Usina, existe algum projeto ou estudo para fauna e flora daquela região?”</i></p> <p><i>“Se nesse EIA foi realizado além de artrópodes, vetores de doenças, estudos com demais classes desses animais? E a relação ecológica dos animais com ambiente e entre eles mesmos? A implantação da hidrelétrica vai interferir até que nível na relação ecológica na área em questão?”</i></p> <p><i>“Há escada para peixes na piracema? Haverá preocupação em trabalhar a reprodução dos peixes da região?”</i></p> <p><i>“O que será feito com a vegetação suprimida? O que será feito da madeira que será retirada a ser inundada?”</i></p>
<p>9. Preocupação com os impactos ambientais e com o meio físico.</p>	<p><i>“Como a brita vai ser retirada, com dinamite?”</i></p> <p><i>“Quais as consequências ambientais e que meios foram usados para estudar o impacto ambiental?”</i></p> <p><i>“No período do verão o rio seca e aparecem dunas em seu meio. Com a construção, as dunas aumentarão e o rio secará ainda mais?”</i></p> <p><i>“Como será feito o controle da poeira e ruído gerados na construção?”</i></p>
<p>10. Cobranças de mais estudos no EIA/RIMA.</p>	<p><i>“Por que não foi mostrado estudo da estiagem do rio Araguari?”</i></p> <p><i>“essa audiência não legitima sua licença, visto que faltam documentos dentro do EIA/RIMA, estudos do aproveitamento energético do rio Araguari, conforme prescreve a Resolução 395/ANEEL.”</i></p> <p><i>“É necessário realizar estudos sedimentológicos a jusante e a montante para melhorar o EIA/RIMA.”</i></p> <p><i>“Estudar o aproveitamento da madeira antes da área ser alagada.”</i></p>
<p>11. Dúvidas quanto à construção da hidrelétrica e seu potencial energético.</p>	<p><i>“O rio tem tempo de seca, como vai funcionar a hidrelétrica quando o mesmo estiver seco?”</i></p> <p><i>“Quanto de energia será gerado pelo empreendimento nesse período?”</i></p> <p><i>“O nível de água da barragem da hidrelétrica já existente vai aumentar? Quanto? Ou vai ficar no mesmo nível?”</i></p> <p><i>“Peço esclarecimentos quanto à transmissão e distribuição de energia e qual a garantia ou compromisso da empresa de que essa energia será disponibilizada para atender ao Estado do Amapá e principalmente aos municípios de Oiapoque, Laranjal e Vitória do Jarí que são atendidos por energia de Termelétricas, e não para atender a outros Estados da Amazônia ou do Brasil e fomentar dezenas mais de impactos negativos?”</i></p> <p><i>“É dito que a hidroelétrica será a fio d’água, porém questiono a altura da barragem que é de 33 metros, descaracterizando assim a terminologia fio d’água.”</i></p>

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Quadro 2 – Conteúdo dos questionamentos e das manifestações das Atas das Audiências Públicas do AHE Ferreira Gomes (continuação)

<p>12. Cobranças de ações fiscalizatórias e políticas públicas dirigidas aos órgãos do governo.</p>	<p><i>“O IMAP possui um plano para monitorar o rio Araguari?E se tiver pode apresentar os resultados?”</i></p> <p><i>“O diretor do IMAP possui uma equipe técnica para acompanhar o processo ou cada reunião serão técnicos diferentes?”</i></p> <p><i>“De que forma o Executivo Estadual está tomando conhecimento e providências para equacionar os problemas de educação, segurança pública, visto que a demanda aumentará com a chegada de muitas famílias?”</i></p> <p><i>“De que forma a administração municipal vai lançar mão de recursos financeiros para a preparação da área de habitação e infraestrutura para a construção das moradias?”</i></p> <p><i>“O EIA deveria ser feito pelo poder público e não pela empresa até mesmo porque podem ficar algumas coisas não esclarecidas.”</i></p>
<p>13. Cobranças direcionadas ao empreendedor de projetos e cursos de capacitação voltados para a comunidade.</p>	<p><i>“Quais os projetos para as comunidades de pescadores?”</i></p> <p><i>“Quanto à questão social, qual projeto à empresa empreendedora do projeto, teria para a educação, saúde e segurança, sendo que são áreas primordiais antes da execução de qualquer projeto de grande porte?”</i></p> <p><i>“Existe algum projeto sendo pensado para beneficiar os acadêmicos (das diversas áreas) no acompanhamento e futuros estágios na implantação do AHE Ferreira Gomes?”</i></p> <p><i>“Como vai ser qualificada a mão de obra para esse empreendimento?”</i></p>

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

De acordo com o quadro acima, nota-se que vários questionamentos, acerca de diversos temas, foram suscitados nas audiências pelas três categorias de participantes já mencionadas. Os conteúdos analisados mostram que a participação popular foi relevante no sentido de a sociedade civil demonstrar seus posicionamentos, percepções e buscar esclarecer suas dúvidas sobre o empreendimento.

O número maior de questionamentos e dúvidas nas três APs está relacionado aos impactos sociais gerados pelo empreendimento e às demandas da sociedade. Nesse contexto, os assuntos abordados se referem à saúde, educação, segurança, emprego, desapropriação de terrenos, habitação e infraestrutura do município de Ferreira Gomes. Nota-se que a população cobrou, tanto da empresa como do poder público, ações que visem minimizar ou compensar os danos que lhes serão causados.

A solicitação de nova audiência pública sobre o empreendimento, as reclamações sobre a divulgação e a organização destas audiências, bem como as cobranças de pré-

audiências remetem à necessidade de que os órgãos ambientais precisem investir na eficiência deste instrumento de participação popular.

Outro ponto questionado foi quanto à brevidade com que o licenciamento do empreendimento tem ocorrido, em que foi sugerido cautela na condução do processo. É fato que a “pressa” para se obter a licença prévia pode comprometer as análises do processo e acarretar prejuízos à sociedade.

Como observado, ocorreram cobranças de mais estudos no EIA/RIMA. O foco principal destes estudos cobrados foi o rio Araguari.

Os comentários sobre os impactos ambientais foram bastante notórios. No que se refere ao meio físico, se destacaram as preocupações com as alterações no nível do rio Araguari, com o solo, a poeira e o ruído gerados. Quanto aos impactos causados à flora, destaca-se a supressão da vegetação com foco na destinação da madeira. Quanto à fauna, foi mencionada a preocupação com a atividade de pesca, pois esta é um dos principais meios de sobrevivência de algumas comunidades locais.

Como se pode verificar, houve várias manifestações quanto à construção da hidrelétrica em Ferreira Gomes, principalmente em relação à barragem. Dúvidas acerca do potencial energético da hidrelétrica e da distribuição de energia produzida também foram alvos de cobranças de compromissos por parte da sociedade ao empreendedor, principalmente na AP de Macapá.

Por fim, vale ressaltar as cobranças direcionadas ao empreendedor, de projetos e cursos de capacitação voltados para a comunidade, como a qualificação da mão de obra. Houve ainda cobranças de ações fiscalizatórias no licenciamento do empreendimento e políticas públicas dirigidas aos órgãos governamentais, no que diz respeito a demandas sociais, destacando-se a AP realizada em Porto Grande, onde houve mais questionamentos desta espécie.

Além dos questionamentos citados, foram sugeridas as seguintes propostas: possibilidade da utilização da energia solar e eólica, compensação ambiental, social e fiscal dos municípios atingidos indiretamente, implantação de projetos turísticos para o município de Ferreira Gomes, bem como programas de educação ambiental e aproveitamento da juventude. Foi proposto também aumentar em 3% o investimento previsto, passando de 1,32 bilhões para 1,36 bilhões. Os 40 milhões acrescidos formariam um fundo, podendo o município usar os rendimentos (cerca de 400 mil reais por mês) sem precisar utilizar o valor principal.

7.3 FATORES QUE INFLUENCIARAM A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO AHE FERREIRA GOMES

7.3.1 Presença e atuação do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA

A participação do COEMA é de suma importância, uma vez que têm a finalidade de fazer cumprir o que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA. Uma das competências deste organismo é estimular a participação da comunidade no processo de preservação, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental. Neste sentido, este organismo tem papel relevante em todo o contexto da AP, podendo contribuir para o fortalecimento de um espaço “democrático” e “participativo” nas discussões.

O COEMA foi criado através do Decreto nº 107 de 07 de novembro de 1990, sendo alterado em seus Arts. 1º, 2º e 3º pelo Decreto nº 0085 de 05 de junho de 1991. A Lei nº 0165 de 18 de agosto de 1994, veio regulamentar o art. 314, da Constituição do Estado do Amapá, dispondo sobre a organização, composição e competência do COEMA. Na oportunidade foi criado o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SIEMA), do qual o COEMA é o órgão consultivo e deliberativo. Posteriormente, o artigo 6º da citada Lei foi alterado pela Lei 387 de 09 de dezembro de 1997, onde se deu nova composição ao Conselho.

Para analisar a presença e a atuação dos conselheiros do COEMA nas audiências, foram consideradas as listas de frequência dos conselheiros, anexadas às atas das três audiências realizadas. O que se observou é que o respectivo Conselho era composto por 25 entidades (cada uma com um membro titular e um suplente) sendo: 06 entidades Estaduais, 04 entidades Federais e 15 entidades não governamentais e representantes da sociedade civil.

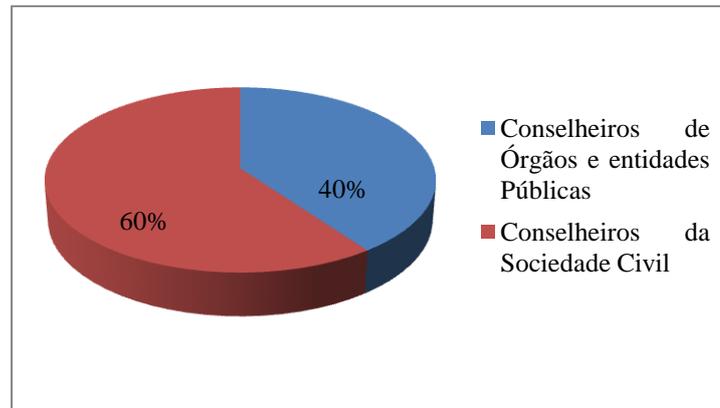
De acordo com os dados obtidos, podem-se organizar os conselheiros do COEMA em dois grupos, conforme expõe a tabela 3:

Tabela 3 – Composição do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA)

	Quantidade
Conselheiros de órgãos e entidades públicas	10
Conselheiros da Sociedade Civil	15
Total	25

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

O gráfico 3 expressa bem essa composição em valores percentuais:

Gráfico 3 – Composição do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA)

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Considerando as três APs realizadas (Ferreira Gomes, Porto Grande e Macapá), foi constatado total de 13 (treze) entidades pertencentes ao COEMA presentes em pelo menos uma das audiências, sendo 08 (oito) representantes da sociedade civil e 05 (cinco) pertencentes a órgãos públicos. Desse total, 09 (nove) conselheiros participaram ativamente das discussões, ou seja, fizeram questionamentos e se posicionaram acerca do empreendimento, sendo 05 (cinco) entidades representantes da sociedade civil e 04 (quatro) entidades pertencentes a órgãos públicos.

A tabela 4 expressa as informações relatadas e os percentuais desta participação do COEMA:

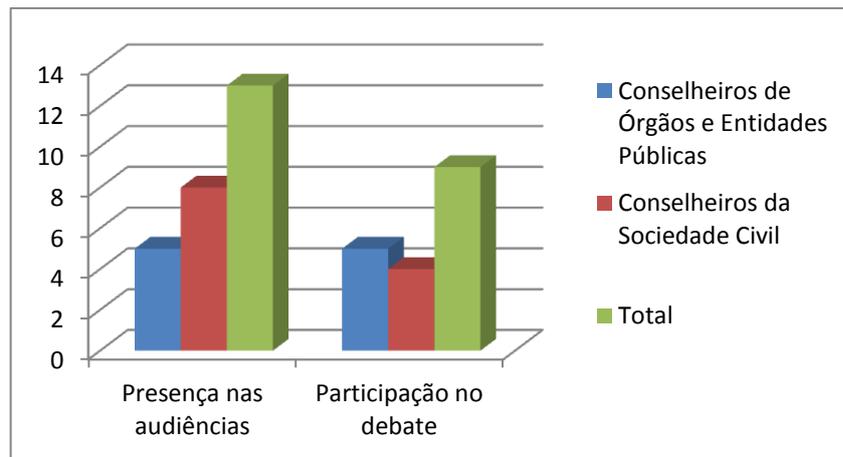
Tabela 4 – Presença e atuação do COEMA nas três audiências públicas do AHE Ferreira Gomes

COEMA	Presença nas Audiências		Participação no debate	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Conselheiros de Órgãos e Entidades do governo	5	38	4	44
Conselheiros da Sociedade Civil	8	62	5	56
Total	13	100	09	100

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Como observado, os conselheiros do COEMA representantes da Sociedade Civil tiveram maior destaque que os conselheiros representantes do governo, tanto na questão da presença nas audiências como na participação das discussões. O gráfico 4 mostra melhor estes resultados:

Gráfico 4 – Presença e atuação do COEMA nas três audiências públicas do AHE Ferreira Gomes



Fonte: Criado pelas autoras, com dados extraídos da SEMA/atas das APs

O momento da AP em um empreendimento é uma oportunidade ímpar que o COEMA tem para atuar junto à população ou à comunidade local na construção de políticas públicas mais consistentes que propiciem melhor qualidade de vida aliadas à preservação dos recursos naturais. Portanto a atuação deste instituto é de fundamental importância para uma participação popular efetiva nas APs para o licenciamento ambiental.

No caso em apreço, notou-se que em alguns aspectos a presença e atuação do COEMA nas três audiências citadas foram significativas e positivas. Detectaram-se evidências do esforço deste Conselho em conduzir o processo da AP da forma mais democrática possível, bem como o incentivo aos presentes à participação no debate.

A AP de Macapá, por exemplo, aconteceu através da solicitação deste Conselho que percebeu a necessidade de uma AP na capital por tratar-se de uma questão importante para todo o estado do Amapá. As manifestações dos membros do COEMA descritas nas atas evidenciam a preocupação ambiental e social, o que indica aparentemente que este órgão está cumprindo seu papel em prol do meio ambiente.

Apesar destas observações, o COEMA ainda não cumpre totalmente o seu papel perante a sociedade. De um total de 25 (vinte e cinco) entidades, apenas 13 (treze) compareceram a pelo menos uma das audiências, o que corresponde a um percentual de 52% do total de conselheiros. Se por um lado, COEMA incentivou a população a participar e se manifestar acerca do projeto em análise, por outro, não contribuiu para que fossem providenciadas as condições necessárias para que as comunidades locais participassem do evento.

Nesse sentido a efetividade da participação popular nas audiências em questão pode ter sido limitada exatamente pela falta de atuação mais firme do COEMA, que como órgão ambiental e instrumento de participação social, poderia ter trabalhado com mais afinco e disposição, não só na ocasião das APs, mas em momentos anteriores à realização destas, para promover condições de uma participação significativa da comunidade em termos de resultados.

Assim, é perceptível a necessidade de medidas por parte dos órgãos competentes para fortalecer este instrumento de participação popular, que possibilite estrutura adequada ao COEMA para que possa atuar com mais eficiência. Ressalte-se ainda que tenha que haver mais integração, comprometimento e disposição dos conselheiros, especialmente, daqueles que representam a sociedade civil, em trabalhar para que haja mudanças na realidade dos órgãos ambientais e que venha contribuir com uma gestão ambiental estadual de qualidade.

7.3.2 A participação isolada do cidadão

Como observado anteriormente, a categoria “Cidadão” foi quantitativamente a maior nas três APs. Esta categoria se caracterizou pela participação do cidadão por si só, que não estava representando uma ONG e nem um órgão do governo, mas que por iniciativa própria optou por fazer seus questionamentos e esclarecer suas dúvidas acerca do empreendimento. Considerando somente os participantes que se pronunciaram, pode-se fazer uma comparação entre a categoria “Cidadão” e o total de participantes em cada audiência.

A tabela 5 mostra o número absoluto e o percentual desta comparação:

Tabela 5 – Comparação da categoria “Cidadão” com o total de participantes nas audiências

	Ferreira Gomes		Porto Grande		Macapá	
	Participantes	%	Participantes	%	Participantes	%
Cidadão	27	53	13	38	23	43
Total	51	100	34	100	53	100

Fonte: Criado pelas autoras, com dados extraídos da SEMA/atas das APs

De acordo com o exposto, essa participação isolada do cidadão se deu de forma mais significativa na audiência de Ferreira Gomes, onde alcançou o percentual de 53% em relação

ao total de participantes. Nas APs de Porto Grande e Macapá os percentuais foram 38% e 43% respectivamente.

Tal análise permite afirmar que esta participação da população foi positiva no sentido de que o cidadão tomou a iniciativa, mesmo que individualmente, de expor sua percepção, dúvidas e críticas em relação ao Projeto em questão. De fato, nas três APs foi garantido ao cidadão, exercer do seu pleno direito democrático de se posicionar sobre o tema em discussão. Este fato deixou claro, tanto ao poder público como ao empreendedor, que a população esteve atenta e procurou se inserir nas discussões relativas à defesa do meio ambiente assim como questionou sobre os danos que lhes venham ser causados pelas atividades do AHE Ferreira Gomes.

Esta iniciativa participativa do cidadão é recente no Estado e vem crescendo gradativamente, como relata Assunção (2009), em sua pesquisa, que o órgão ambiental passou a priorizar em 2007 os questionamentos e as manifestações provenientes da sociedade civil organizada e do cidadão comum, ao passo que em 2003 e em 2005 os debates ainda eram muito concentrados nos representantes do governo, que ao mesmo tempo em que defendiam o empreendimento, suscitavam alguns questionamentos contrários a ele, mascarando talvez uma possível parcialidade.

Apesar de as três APs apresentarem esse aspecto positivo, que é a participação do cidadão comum nas discussões por iniciativa própria, percebeu-se que este fator não necessariamente indicou uma participação efetiva da população. Mesmo que tenha sido garantido o direito do cidadão, de ser ouvido, poder reivindicar, questionar e criticar sobre o empreendimento, a questão levantada é: após o término da AP, este mesmo cidadão vai tomar atitude e partir pra ação em relação ao que manifestou outrora na audiência? Vai atuar como agente fiscalizador para verificar se suas reivindicações realmente serão cumpridas?

A este respeito, Machado (2004) assevera que os indivíduos isolados, por mais competentes que sejam, não conseguem ser ouvidos facilmente pelos governos e pelas empresas. Assim, a experiência mostra que ocorre uma participação popular muito mais efetiva quando o cidadão luta por seus ideais estando atrelado a alguma associação, pois assim estará mais integrado e preparado para alcançar resultados positivos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que, se a participação popular nas APs do AHE Ferreira Gomes tivesse alcançado mais expressão na categoria “ONG”, seria mais efetiva. Porém não houve um grupo ou movimento social mobilizado, com participação ativa nas discussões, e mesmo quando o cidadão participante estava inserido em uma ONG, sua participação foi isolada.

Comparando os dados numéricos desta categoria com o número total de participantes com direito à voz, têm-se os resultados expressos na tabela 6:

Tabela 6 – Comparação da categoria “ONG” com o total de participantes nas audiências

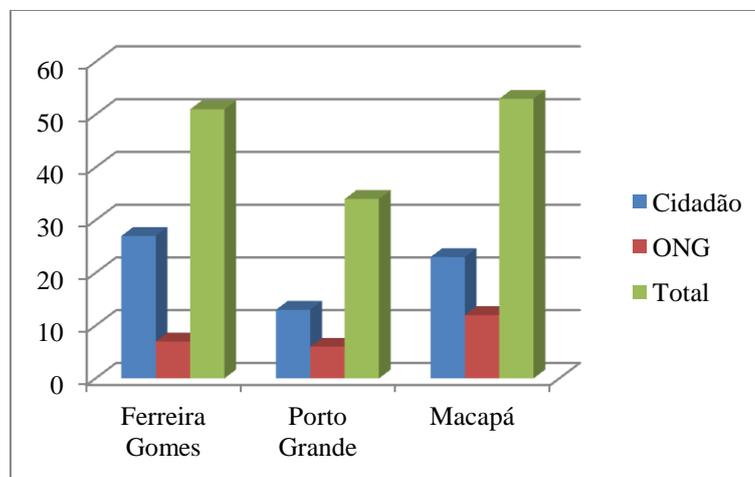
	Ferreira Gomes		Porto Grande		Macapá	
	Participantes	%	Participantes	%	Participantes	%
ONG	07	14	06	18	13	25
Total	51	100	34	100	53	100

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Como se observa, o percentual da categoria “ONG” foi muito baixo quando comparado com o total de participantes que se pronunciaram nas audiências. Considere-se ainda que um número expressivo desses participantes da categoria “ONG” pertencia ao COEMA, confirmando que a participação por meio desta associação foi praticamente nula.

Para melhor visualização, o gráfico 5 expõe os valores absolutos das categorias “Cidadão” e “ONG” comparando com o total de participantes em cada uma das audiências:

Gráfico 5 – Comparação das categorias “Cidadão” e “ONG” com o total de participantes nas audiências



Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos da SEMA/atas das APs

Diante do exposto, confirma-se que a participação isolada do cidadão nas APs em questão, mesmo que tenha sido quantitativamente significativa e apresentado aspectos positivos para a qualidade do debate, não surtiu resultados realmente efetivos, pois consistiu em uma participação desprovida de mobilização organizada da sociedade. Notou-se a ausência da comunidade local na AP de Porto Grande; ausência também das comunidades de Tartarugalzinho e de Cutias do Araguari, que seriam afetadas pelos impactos do

empreendimento; e participação limitada das ONGs nas três APs, como demonstrou o gráfico acima.

Dentro desse contexto, Lemos (1999) destaca que o problema fundamental para os movimentos nas APs consiste em garantir que sua “fala” seja não apenas ouvida, mas também considerada na tomada de decisão. Para tanto, é necessária mobilização, preparo e esforço contínuo, tanto da comunidade em geral como dos atingidos pelos impactos, e isto acontecerá mais facilmente e de maneira eficaz se o cidadão estiver engajado em uma instituição social organizada, a exemplo das ONGs. Tal requisito não ocorreu nas APs do AHE Ferreira Gomes.

7.3.3 Falta de informação e conhecimento referentes ao empreendimento

Um dos fatores que mais influencia na efetividade da participação popular nas APs é, sem dúvida, o nível de informação que o cidadão possui. Nas APs em análise, foram detectadas várias evidências comprovando que os participantes que se manifestaram não possuíam informação suficiente e adequada a respeito do processo de audiência pública, do licenciamento e do projeto como um todo.

Como já mencionado anteriormente nesta pesquisa, de acordo com legislação pertinente, a AP tem dupla função: informar a população atingida sobre os impactos da obra e ao mesmo tempo colher críticas e sugestões que serão incorporadas ao procedimento.

Pela análise das atas podem-se observar desvios do objetivo real da AP. Em muitos momentos, houve fugado verdadeiro foco das discussões, em que a população passou a cobrar tanto dos representantes do governo quanto do empreendedor acerca das demandas sociais e políticas públicas, comprometendo, assim, a efetividade do debate, que deveria ser em torno do empreendimento.

Como ressalta Assunção (2009), estes desvirtuamentos podem ser atribuídos à própria omissão do Poder Público, que não tem buscado o aprimoramento deste instrumento e de seus efeitos no processo de licenciamento ambiental.

É fato que essa atitude dos manifestantes decorre da ausência dos governantes em cumprir seu papel perante a sociedade. Acrescente-se a isso a falta de domínio da população sobre o que estava acontecendo no licenciamento do empreendimento, quer seja pela dificuldade de acesso às informações, ou mesmo pela falta de interesse em estar inserida no processo.

Vale destacar que a estadualização bem como a instituição da gestão ambiental do Amapá é recente. As heranças deixadas pelo Território suscitaram a ausência de um costume democrático nos cidadãos amapaenses, habituados a políticas paternalistas e a receber decisões de forma verticalizada, ou seja, fatores que contribuem historicamente para que a população não esteja engajada diretamente nas discussões de seus interesses (ASSUNÇÃO, 2009).

Assim, ainda é característica nas APs para licenciamento ambiental no Estado um comportamento apático e acomodado da população que não gera resultados efetivos. As APs do AHE Ferreira Gomes não foram exceção a essa “regra”, em que a forma como a população participou do evento e, tendo em vista as falas dos manifestantes relatadas nas atas, percebe-se uma visão muito superficial e limitada do projeto por parte do cidadão.

A ausência de informação da população comprometeu a qualidade do debate, pois os participantes falaram o que quiseram, foi grande a quantidade de falas sem relação com o tema discutido ou com o escopo da AP, onde não houve debate ativo entre os participantes ou um direcionamento da discussão. O resultado disto foi reivindicações vagas, contraditórias e/ou pouco realistas, conseqüentemente sem chances significativas de serem atendidas.

Acompanhando esta lógica de raciocínio, Lemos (1999) afirma que a população chega à audiência com um baixo nível de informação sobre o processo, não tendo condições de formular claramente suas reivindicações e fundamentar suas críticas. Este nível de informação, inicialmente, teria que partir da organização dos atingidos posteriormente, estes teriam que compreender, pelo menos em parte, o processo de licenciamento ambiental, o sentido e os objetivos da AP, e ter tido acesso a informações básicas sobre o empreendimento, pois só assim estaria preparado para argumentar com a empresa.

Porém, para se adquirir esta compreensão, é necessário ter um mínimo de conhecimento técnico científico, pois todo o processo do AHE Ferreira Gomes envolve estudos do meio físico, biótico e social. Este referido conhecimento é fundamental para que o cidadão adquira criticidade, capacidade de argumentar e fundamentar seus questionamentos.

Neste mesmo pensamento, Machado (2006) assevera que, inicialmente, a informação a ser adquirida pelo cidadão deve ser técnica, refletindo dados científicos obtidos através de pesquisas bem elaboradas. Ainda que técnica, faz-se necessário que seja compreensível pelo cidadão leigo na matéria, do contrário constituir-se-á em fator alienante e desestimulante para o mesmo. Igualmente, há de ser completa, visto que a clareza deve coexistir com a precisão, não se admitindo a incompletude da informação sob pretexto de ser didática.

Diante do exposto, vale mencionar que as comunidades a serem atingidas pelos impactos do Projeto são formadas por ribeirinhos e pescadores, enfim, cidadãos com baixa escolaridade, o que lhes dificulta entender o EIA/RIMA. Esta população pertence a municípios do interior do Estado como Porto Grande, Ferreira Gomes (onde foram realizadas APs), Tartarugalzinho, Cutias do Araguari e outras comunidades do entorno ao empreendimento.

Comparando as três APs, observou-se que na AP de Macapá o grupo da participação popular estava mais bem preparado para argumentar, apresentando questionamentos mais críticos e fundamentados, sendo que estes participantes foram acadêmicos, professores e profissionais com formação acadêmica. Por outro lado, nas APs de Ferreira Gomes e Porto Grande, o grupo da participação popular era composto, em sua maioria, por moradores da comunidade local, que além de não possuírem formação acadêmica, foram para o evento despreparados, desorganizados e desinformados sobre sua natureza e importância.

Portanto, por não possuírem esse olhar amplo e crítico que o conhecimento técnico-científico possibilita não é de surpreender que os próprios atingidos não tenham conseguido detectar a real dimensão dos danos lhe causados, até porque o empreendedor e o poder público se mostraram bem preparados para repassar os aspectos positivos do projeto para que o mesmo recebesse a aceitação da população. Assim, boa parte da comunidade acabou tendo uma visão de que o projeto traria mais benefícios que prejuízos.

É fato também que o acesso à documentação e às informações sobre o processo de licenciamento por parte dessas comunidades afetadas é complexo, pois estas estão distantes geograficamente das instâncias técnica e deliberativa dos órgãos ambientais. Ademais, o acesso aos documentos dos processos somente pode ser obtido mediante solicitação formal e com antecedência, o que contribuiu para que a participação efetiva destes cidadãos ficasse comprometida.

7.3.4 Condução, Metodologia e regras procedimentais das audiências públicas

A aplicação das normas que regulamentam as APs na esfera estadual ocorre por meio da Instrução Normativa nº 0001/99 da SEMA, onde estabelece as normas para a realização de APs no âmbito do licenciamento ambiental. A legislação citada trata de forma muito genérica a AP, apresentando vários pontos deficientes. Assim, a norma criada para garantir a efetiva participação da sociedade acaba atuando como elemento limitador do debate.

As atas não relatam claramente acerca de metodologia específica e regras procedimentais utilizadas nas audiências, mas mencionam que as normas foram expostas aos presentes pelo Secretário de Meio Ambiente do Estado, presidente da mesa. Este fez uma boa condução dos trabalhos e, na medida do possível, contribuiu para que o processo ocorresse com organização e de forma democrática, sendo um pouco flexível em alguns momentos, quando um pouco mais de tempo se fazia necessário para que o participante concluísse sua ideia.

Quanto ao tempo de fala que cada participante possuiu, as atas descrevem que seriam disponibilizados trinta minutos para a apresentação da empresa e uma hora e trinta minutos para a apresentação do RIMA, sendo que a audiência seria dividida em dois momentos: o primeiro com a apresentação da empresa e o segundo com as perguntas e as respostas. As dúvidas ou questionamentos poderiam ser feitos nos formulários próprios ou de forma oral. Neste último caso, teriam a duração máxima de três minutos. Fica evidenciada, assim, a grande diferença do tempo destinado ao empreendedor e o que foi dado à população.

As atas não mencionam o direito à réplica pelos participantes e, pelo exposto nestes documentos das falas dos manifestantes, percebe-se que não houve esta oportunidade de réplica, não ficando claro se isto aconteceu por causa da metodologia adotada ou em decorrência dos participantes não mostrarem interesse em continuar o debate com o empreendedor. Portanto, para que houvesse diálogo significativo entre os atores sociais envolvidos no evento seria necessário esse ciclo de perguntas e respostas.

Um fator importante a comentar é quanto ao tempo de três minutos destinado às perguntas e questionamentos, o que, sem dúvida, comprometeu a qualidade do debate. A Instrução Normativa nº 0001/99 falha quando não faz previsão ou restrição referente ao tempo devido a cada interlocutor. Interessante destacar que não foi estipulado tempo para as respostas dos proponentes do projeto e dos representantes dos órgãos ambientais. Os três minutos não permitiram o debate nem mesmo o trato real do que precisava ser discutido, pois não era possível expor os problemas ou aprofundar as discussões necessárias. Por outro lado, se este tempo fosse aumentado, a duração das audiências seria muito extensa, visto que as mesmas ocuparam dois turnos. Assim emergiu um grande desafio de conciliar a necessidade de debate com o limite de tempo.

Foi observado, nas três audiências, que os interlocutores de órgãos pertencentes ao governo e parlamentares foram priorizados e fizeram uso da palavra antes da população. Quando esta teve a oportunidade de fazer seus questionamentos é provável que a plenária

estivesse esvaziada, pois já decorria um longo tempo desde o início da audiência. Inclusive, houve manifestações cobrando a presença do Ministério público até o término do evento.

A metodologia utilizada pouco contribuiu para um debate efetivo, visto que não havia nenhuma organização ou separação por temas ou por nível técnico da discussão. Isto conseqüentemente se refletiu na existência de muitas perguntas repetidas e desnecessárias.

Quanto à exposição da empresa, o uso de recursos audiovisuais (*powerpoint*, fotos e vídeo) contribuiu positivamente para a qualidade das apresentações, entretanto, os termos técnicos, característicos do RIMA, dificultaram o entendimento do Projeto, principalmente por parte da comunidade local.

7.3.5 Ausência de apoio às comunidades locais envolvidas no processo

Além da população de Ferreira Gomes e Porto Grande (municípios onde foram realizadas APs), outras comunidades poderiam ser afetadas pelos impactos do Projeto. São mencionados os ribeirinhos, pescadores, além da população do município de Cutias do Araguari. Assim, vários grupos populacionais deveriam estar inseridos no contexto de discussão das APs, visto que é fundamental que estes sejam informados a respeito do empreendimento e que tenham seus direitos garantidos.

Foi observado que a participação das comunidades locais não foi significativa, pois além dos motivos já mencionados anteriormente, foi detectado que estas não receberam apoio e atenção devidos, por parte dos órgãos ambientais e do empreendedor. Há diversas cobranças de novas APs.

Em Porto Grande, onde a participação popular foi a menor entre as três audiências, alguns participantes alegaram que a divulgação e a organização foram deficientes, por isso a comunidade não estava presente em número relevante. Por outro lado, o Secretário de Meio Ambiente afirmou que todos os procedimentos de divulgação da AP foram cumpridos, portanto não havia necessidade de fazer outra AP. Ainda nesta audiência, foi questionada a participação da população de Tartarugalzinho, entretanto, esta não foi convidada e nem foram tomadas providências para que a mesma pudesse se deslocar para uma das três audiências.

Na AP de Macapá, a localidade de Cutias do Araguari foi bastante citada como atingida pelos impactos, sendo que foi reivindicada a realização de AP neste município. Porém é interessante destacar que esta reivindicação não foi feita pela população, pois esta não estava presente, mas sim pelo prefeito, que declarou que o município de Cutias havia sido

esquecido pelo projeto e deveria ter sido convidado para o evento, pois iria afetar o rio do município, prejudicando principalmente os pescadores. O fato é que Cutias não foi considerada pelo empreendimento como área de influência direta ou indireta, daí a justificativa dos órgãos ambientais em não realizar uma AP naquele município.

O que a ata relata como solução para este impasse é que “a empresa já se comprometeu a fazer uma apresentação aos secretários e ao prefeito do município de Cutias do Araguari para responder aos questionamentos que se fizerem necessários.” O que se observa segundo este relato é que a população local não seria contemplada nessa reunião. Ainda sobre este assunto, outro trecho da ata expõe a fala do Secretário de Meio Ambiente: “a escolha das Audiências Públicas foi de acordo com as áreas de influência do projeto. Será avaliado quanto à realização da audiência pública no município de Cutias do Araguari, que a decisão do COEMA será publicada para que a sociedade tome conhecimento”.

O que se conclui deste fato é que a comunidade, principal afetada, como os pescadores, não puderam participar do debate, pois não foram considerados, ouvidos e convidados e tampouco se ofereceu condições, como transporte, por exemplo, para que estivessem presente nas audiências.

A ausência dos órgãos ambientais, bem como do empreendedor, em oferecer condições reais e apoio logístico às comunidades locais, teve grande influência na efetividade da participação popular, pois como as pessoas locais são as que mais conhecem seus problemas e sua realidade, suas informações são extremamente importantes para a tomada de decisão sobre o empreendimento. Não há evidências da inclusão do conhecimento não técnico local sobre esforços para garantir a presença dessas comunidades locais.

É importante também mencionar que o debate nas APs incluiu superficialmente a discussão sobre as compensações das comunidades ribeirinhas que seriam realocadas. Não foram discutidos, por exemplo, os critérios de avaliação do valor dos imóveis e benfeitorias. Aliás, em vários questionamentos os proponentes do projeto alegaram que certas questões só poderiam ser discutidas após o leilão, quando seria definido qual empresa ou consórcio implementaria o projeto. Seguindo os dispositivos legais, o leilão somente foi realizado após a emissão da licença prévia, quando a legislação não prevê mais a realização de audiências públicas, excluindo, desta forma, o tema do processo participativo.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conforme os dados coletados, notou-se que a participação popular nas questões ambientais, especificamente a participação nas APs para o licenciamento ambiental, ainda é um processo recente e em construção no Estado do Amapá. A população está gradativamente adquirindo consciência de seu direito de tomar parte nas decisões que envolvem suas demandas sociais e buscando inserir no contexto atual das discussões que envolvem a proteção do meio ambiente.

É conveniente lembrar aqui que este trabalho se propôs a analisar a participação popular nas APs para o licenciamento ambiental do AHE Ferreira Gomes, averiguando os atores sociais destas audiências, os conteúdos e manifestações feitos pela população e os fatores que influenciaram a efetividade da participação popular. O instrumento de análise da pesquisa para alcançar os objetivos propostos foram as atas das três APs realizadas em Ferreira Gomes, Porto Grande e Macapá.

Constatou-se que as atas utilizadas apresentam diversas deficiências, que, apesar de não comprometerem a pesquisa, dificultaram o processo de análise de seus conteúdos, pois não estão redigidas de acordo com os padrões de correspondência oficial da língua portuguesa, apresentando falhas quanto à coerência, coesão, ortografia, concordância, dentre outros aspectos, o que dificultou a compreensão do texto. Em alguns pontos, o conteúdo exposto não segue uma organização e nem uma sequência lógica das ideias dos participantes, pois há o registro das perguntas, porém os relatos subsequentes não constituem as respostas.

Outro aspecto observado no conteúdo das atas, é que há mais interesse em registrar a presença de autoridades do governo do que os questionamentos críticos dos participantes, principalmente quando estas críticas estão voltadas ao poder público e à organização ou metodologia das audiências. Foi constatado, através de consultas em outras fontes (vídeos das APs em estudo), que houve reclamações quanto a estes aspectos citados, porém as atas quando os descrevem, o fazem superficialmente. Também não é descrito quem foram os solicitantes das audiências e o número estimado de presentes nas reuniões.

Sabe-se que a ata da AP consiste em documento oficial e é de extrema importância para o processo, o que remete que deveria ser redigida de forma mais organizada, com mais seriedade e com fidelidade aos fatos da audiência, principalmente no que se refere às manifestações e questionamentos dos participantes. O poder público e, neste caso, os órgãos ambientais, precisam tomar medidas mais consistentes quanto às normas de elaboração das atas e acompanhar mais de perto sua redação.

Apesar de estar na Legislação, outrora citada, que as atas devem ser consideradas para a decisão e parecer final da emissão da licença, o que a pesquisa observou na prática, é que provavelmente este requisito não foi cumprido, pois a forma com que a ata foi redigida, considerando as falhas já abordadas, comprovam que não lhe foi dada a devida importância e que as manifestações e percepções reais da população não foram registradas na íntegra. É certo que a legislação também afirma que a ata deve ser sucinta, mas isto não significa ocultar fatos.

Para um estudo mais aprofundado, bem como para a obtenção de resultados mais abrangentes sobre a temática abordada neste trabalho, verificou-se que as atas não são instrumentos suficientes. Outros fatores que influenciaram a efetividade da participação popular não foram explorados por conta dos aspectos deficientes mencionados anteriormente e também pela limitação e estrutura peculiares deste tipo de documento.

Os dados coletados das atas mostraram que quantitativamente a participação popular foi significativa nas três APs, principalmente na de Ferreira Gomes e de Macapá. Porém uma análise qualitativa do conteúdo das atas confirmou a hipótese proposta de que a participação popular nas APs do AHE Ferreira Gomes não foi efetiva, visto que houve fatores que comprometeram essa efetividade.

Foi observado que a população ainda não possui conhecimento e informação em nível pertinente para argumentar e questionar em relação aos impactos que o empreendimento lhes trará. Esse conhecimento se refere tanto as informações prévias acerca do Projeto, como sobre um mínimo de saber técnico-científico que o cidadão deve adquirir para compreender o EIA/RIMA e obter senso crítico para então estar preparado para o debate no momento da AP. Prova disto, é que as perguntas com melhor elaboração partiram dos participantes ligados ao governo, dos conselheiros do COEMA e daqueles que possuíam formação acadêmica.

Quanto aos questionamentos e manifestações debatidas durante as APs, ficou comprovada a deficiência da população na compreensão da real finalidade desse instrumento em matéria ambiental, pois em alguns momentos, o debate sobre os impactos ambientais do empreendimento deram lugar a discussão sobre as demandas sociais não atendidas pelo Poder Público.

Não houve mobilização organizada da comunidade para as APs. Não se verificou a participação de organizações locais, de associações de moradores, sindicatos, associações comerciais e movimentos ambientais, o que seria de grande importância para o evento, pois produziria um debate com resultados mais consistentes do que a participação isolada do

cidadão. Assim, a AP acaba sendo um mero evento formal para se cumprir protocolos e rituais para a emissão o mais rápido possível da licença ambiental.

Os órgãos COEMA, SEMA e IMAP no momento das APs incentivaram a população a participar e se manifestar, mas, por outro lado, não ofereceram as condições necessárias para que a população participasse das reuniões. Acrescente-se a isto o fato de que a AP tem apenas caráter consultivo e não deliberativo. O cidadão não possui estímulo e motivação para participar ativamente.

A percepção geral que se tem das três audiências é de que as respostas aos questionamentos da população foram insatisfatórias. Em algumas ocasiões, as discussões sobre os impactos ambientais do projeto foram pobres, houve diversas omissões e falta de respostas. Por exemplo, uma das principais dúvidas da população se referiu à capacitação dos moradores da região para ocuparem postos de trabalho na obra. Em resposta, a empresa não conseguiu especificar os investimentos nem a duração dos treinamentos.

Não se pode deixar de mencionar que o fato de terem sido realizadas três APs para o empreendimento do AHE Ferreira Gomes já é um avanço. Foi garantida a oportunidade para os presentes nas APs fazerem seus questionamentos através dos formulários, seja de forma escrita ou oral. Também foi mencionada a importância de assinar a lista de frequência.

Nesse contexto, a legislação ambiental acaba comprometendo a efetividade da participação, pois não prevê audiências anteriores à fase de discussão do EIA/RIMA, que seriam úteis para que a comunidade participasse de decisões importantes da elaboração do projeto. Não prevê também audiências posteriores, fundamentais para sanar dúvidas relacionadas com informações que são definidas em momento posterior à LP e para que possa ocorrer um monitoramento realizado pela população do cumprimento das condicionantes e dos compromissos firmados pelo empreendedor.

A AP para o licenciamento ambiental é um importante instrumento de participação popular que pode trazer resultados relevantes em prol da proteção do meio ambiente e de políticas públicas que visem a equidade social, porém é necessário que o poder público, através dos órgãos de meio ambiente, aprimore e fortaleça este instrumento para garantir uma participação social efetiva.

A pesquisa não pretende esgotar o assunto sobre a participação popular em matéria ambiental, mas busca ampliá-lo trazendo para o debate perante a sociedade, com a pretensão de incentivar a participação efetiva nas APs de forma geral. Portanto, este trabalho abre um leque de possibilidades para estudos futuros que venham contribuir para a compreensão acerca da temática abordada.

É importante que a sociedade seja envolvida no monitoramento da implementação das medidas de mitigação e compensação do empreendimento. Além disso, é essencial que haja um processo preparatório para as APs, adaptado às capacidades e necessidades da população local.

As APs acontecem em uma fase relativamente tardia do processo decisório, comprometendo sua efetividade. A legislação somente prevê a participação social no momento da avaliação do EIA para a emissão da LP. Para tentar sanar esta deficiência, sugere-se que sejam feitas reuniões preparatórias ou pré-audiências com os atingidos pelos impactos do Projeto. A realização de outras audiências, em momentos diversos no processo decisório, também é uma alternativa.

Questão controversa é quanto ao tempo disponibilizado para o debate que, nas APs em estudo, foi de três minutos para os participantes inscritos e, como comprovado, não foi suficiente para expor os problemas ou aprofundar as discussões necessárias. Com o modelo atual, em que as audiências ocorrem em apenas um dia, seria inviável aumentar este tempo.

Por outro lado, se estes eventos ocorressem em mais de um dia, seria possível ampliar o tempo de fala. Também possibilitaria a divisão do debate em temas variados, onde a comunidade teria mais oportunidade de participar e expor sua realidade. Isto tornaria as audiências menos gerais e mais focadas.

Enfim, estas são algumas recomendações que podem contribuir para que a participação popular nas APs para o licenciamento ambiental seja mais efetiva e venha gerar resultados significativos para a implementação de políticas públicas e equidade social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Et al.* **Audiência pública**: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público. MP MG jurídico cesf, Minas Gerais, Ano I, nº. 5, p. 9 – 15, abril/Maio/Jun. 2006. Disponível em: <https://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/959?show=full>. Acesso em 25 ago. 2013.

AMAPÁ, Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**. Brasília, DF: Senado, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. **A participação popular nas audiências públicas para licenciamento Ambiental**. Macapá: UNIFAP, 2009. 205 p. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

BARAÚNA, Gláucia Maria Quintino. Análise das políticas governamentais definidas para a região do rio madeira e seus efeitos sobre a pesca artesanal. Manaus: UFAM, 2009. 172 p. Dissertação – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Amazonas – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Manaus, 2009.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 25 ago. 2013.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução 001/86**. Dispõe sobre os procedimentos relativos a estudos de impacto ambiental. Brasília-DF, 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 27 ago. 2013.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 237/97**. Dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e no exercício da competência, bem como as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Brasília-DF, 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 27 ago. 2013.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução n.º 09/87**. Dispõe sobre os procedimentos relativos às audiências públicas. Brasília-DF, 1987. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso em 27 ago. 2013.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. Leis. **Código Ambiental do Estado do Amapá e legislação ambiental**. Macapá: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1999.

CNUMA. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CNUMA/PNUMA, 1992.

DIAS, Solange Gonçalves. **Reflexões acerca da participação popular**. Revista Integração, Ano XIII, nº 48, p. 45-53, 2007. Disponível em: ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf. Acesso em: 20/12/2013.

DINIZ, Adiel de Sousa. **Participação Popular e Sustentabilidade: o caso do projeto agente ambiental comunitário do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 2011. 160 p. Dissertação– Programa de Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. Edição. Ver. Atual. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FURRIELA, Rachel Biderban. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Fapesp, 2002. 194 p.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009

IBAMA, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Licenciamento ambiental**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/perguntas-frequentes/licenciamento-ambiental>. Acesso em 23/11/2013.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEMOS, Chélen Fischer de. **Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos: Os casos de Tijuco Alto e Irapé**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. 236 p. Dissertação - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório**. Revista eletrônica de ciências contábeis. Vol. 1, nº 1, Santa Maria, RS: UFSM, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. Ver. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. 1. Reimpressão. Belo horizonte: Fórum, 2009. 245 p.

VASCONCELOS, Pedro Telmo. **A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental**. Recife: UFPE, 2002. 199 p. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.