

RECEBIDO EM: 10/08/2019

APROVADO EM: 28/11/2019

USINA HIDRELÉTRICA SERRA DO FACÃO: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

***HYDROELECTRIC POWER PLANTS SERRA DO FACÃO:
AN ANALYSIS OF THE IMPACT OF PUBLIC HEARINGS***

Mariana Barbosa Cirne

*Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília - UnB.
Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar - UNP, em
Direito Processual Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP,
Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
Professora de Direito Constitucional e Ambiental no Uniceub
Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União - AGU.*

Isabella Maria Martins Fernandes

*Mestranda em Internacionalização, Trabalho e Sustentabilidade (UnB)
Advogada e Graduada em Ciências Ambientais - UnB*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Participação social no procedimento de licenciamento ambiental; 2. A metodologia aplicada para análise da participação social no licenciamento ambiental da UHE de Serra do Facão; 3. Usina Hidrelétrica de Serra do Facão; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Este trabalho desenvolveu um estudo de caso sobre a participação social nas audiências públicas realizadas pelo Ibama no licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Serra do Facão. A pesquisa analisou a natureza dos questionamentos realizados nessas audiências, o percentual de pessoas físicas e jurídicas que participaram, e os impactos gerados nas condicionantes. O estudo do processo administrativo n. 02001.001342/98-11 do Ibama, junto com revisão bibliográfica, revelou um grande protagonista das pessoas jurídicas, em especial de entidades educacionais neste processo. Apesar de identificar essa contribuição, pode-se concluir que a participação social não conseguiu intervir nas condicionantes fixadas no licenciamento ambiental. Este estudo, contudo, revelou a importância das audiências públicas no procedimento de licenciamento como instrumento informativo da população.

PALAVRAS-CHAVE: Usina Hidrelétrica. Licenciamento Ambiental. Participação social. Serra do Facão. Informação.

ABSTRACT: This paper developed a case study on social participation in public hearings held by Ibama in the environmental licensing of the Serra do Facão Hydroelectric Power Plant. The research analyzed the nature of the questions made at these hearings, the percentage of individuals and legal entities that participated, and the impacts generated on the conditions. The study of the Ibama's administrative process n° 02001.001342/98-11, together with a literature review, revealed a major protagonist of legal entities, especially educational entities in this process. Despite identifying this contribution, it can be concluded that social participation was unable to intervene in the conditions set in environmental licensing. This study, however, revealed the importance of public hearings in the licensing procedure as an information tool for the population.

KEYWORDS: Hydroelectric Power Plant. Environmental Licensing. Social Participation. Serra do Facão; Information.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisou a participação social nas audiências públicas realizadas pelo Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no licenciamento ambiental federal da usina hidrelétrica (UHE) de Serra do Facão, localizada no rio São Marcos, no limite entre os Estados de Goiás e Minas Gerais, materializadas no processo administrativo n. 02001.001342/98-11. Por meio de um estudo de caso, pretende-se com este trabalho identificar quem participa dessas audiências, quais são as perguntas formuladas e se isso impacta as condicionantes do licenciamento.

O licenciamento ambiental é o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e possui caráter preventivo de tutela do meio ambiente, conforme dispõe a Lei n. 6.938, de 1981, artigo 9º, inciso IV (BRASIL, 1981; FARIAS, 2013; FINK, ALONSO JR., DAWALIBI, 2000; HOFMANN, 2015; CUREAU, 2012; TRENNEPOHL, TRENNEPOHL, 2010). Seu objetivo é a prevenção de danos ambientais, buscando o equilíbrio almejado na ideia do desenvolvimento sustentável¹ (BARBOSA, PEREIRA, 2016). Espera-se, com esse instrumento, garantir a participação social no intuito de propiciar o bem-estar social e concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado² previsto no art. 225 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

A audiência pública é parte do licenciamento, a ser realizada após a execução do estudo de impacto ambiental (EIA-RIMA³) conforme o art. 11, § 2º, da Resolução CONAMA n. 1/86 e o art. 2 da Resolução CONAMA n. 9/87. Ocorrerá audiência pública quando o órgão ambiental julgar necessário ou por solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos. Em suma, haverá audiência pública em praticamente todos empreendimentos de usinas hidrelétricas⁴, ante a magnitude do impacto. Apesar disso, poucas são as pesquisas que se propõem a estudar empiricamente as audiências públicas do licenciamento ambiental⁵.

1 Para a definição desta pesquisa, utiliza-se as dimensões do desenvolvimento sustentável do IBGE, Cf. IBGE, 2015.

2 Ver: CIRNE, ROESLER, 2016; LEUZINGER, VARELLA, 2014.

3 O EIA/RIMA é exigido na fase de licença prévia (LP) para atividades, potencial ou efetivamente poluidoras, conforme rol exemplificativo previsto no Anexo I da Resolução CONAMA n. 237, de 1997.

4 Para definição de usinas hidrelétricas, toma-se o conceito trazido no Decreto n. 8.437, de 22 de abril de 2015, art. 2º, inciso XXX, alínea a: "usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt;"

5 Alguns exemplos não-empíricos são: SILVA; SILVEIRA, 2014; PAVAN, 2017; SOARES, 2002.

O tema é muito relevante, pois a audiência pública consiste em um procedimento de apresentação do conteúdo do estudo e do relatório ambiental aos interessados, para não só esclarecer dúvidas, mas também recolher as críticas e as sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas (SÁNCHEZ, 2008). “É um momento em que o órgão ambiental, bem como o proponente do projeto, tem acesso direto às expectativas e eventuais objeções do público, de forma que elas possam ser consideradas como um critério de decisão” (IBAMA, 2016). A audiência pública propicia o debate sobre matérias relevantes a direitos coletivos, levando a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. É o principal canal de participação da comunidade local do processo de licenciamento.

As audiências públicas evidenciam o direito de manifestação de todas as pessoas que possam vir a ser afligidas, proporcionando um âmbito reflexivo, para coleta de dados e construção de propostas, para que todos, antes do desenlace processual, tenham a oportunidade de serem ouvidos. Apesar de não possuir poder decisório, tendo em vista seu caráter consultivo, serve de subsídio para as decisões do órgão licenciador. Exatamente por isso, um estudo de caso empírico pode ajudar no aperfeiçoamento deste instrumento.

Neste contexto, as perguntas que desafiam este artigo **são as seguintes**: Qual a natureza das perguntas formuladas nas audiências públicas dos licenciamentos ambientais das UHE de Serra do Facão? Qual das dimensões do desenvolvimento sustentável prevalece nelas? Quem participou dessas audiências? A participação foi acolhida pelo Ibama nas condicionantes estabelecidas nos licenciamentos?

Para responder, foi desenvolvida pesquisa por meio de revisão bibliográfica, conjugada com pesquisa qualitativa e quantitativa. Na primeira parte, foi realizada uma revisão normativa e bibliográfica sobre o licenciamento ambiental e a participação social. Nesta parte, foram apresentadas as normas que regulamentam hoje a participação social, com destaque para o tema do licenciamento ambiental. Em uma segunda parte, foi explicada as escolhas metodológicas do trabalho para analisar as dimensões do desenvolvimento sustentável, em números, na participação social do licenciamento ambiental da UHE Serra do Facão.

A pesquisa se pautou no estudo documental do processo administrativo n. 02001.001342/98-11 (licenciamento ambiental da UHE de Serra do Facão), conjugado com revisão bibliográfica prévia. Como

resultados, foi percebida a participação da universidade, com destaque para as pessoas jurídicas. Notou-se, ainda, a predominância da dimensão institucional do desenvolvimento sustentável, ante o papel relevante de informar a população sobre o que é o empreendimento e os seus impactos.

Pretende-se, com este estudo, demonstrar que o licenciamento ambiental federal da UHE de Serra do Facão atesta a relevância da participação social, no seu papel informativo, o que parece dar fundamento prático para obstar a exclusão deste importante processo democrático das normas sobre licenciamento ambiental, pautado na concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A audiência pública é o principal instrumento de participação social nas políticas públicas ambientais (CHRISTMANN, 2011). Consiste em “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”⁶. A sua principal utilização no Brasil está no licenciamento ambiental (DUARTE, FERREIRA, SÁNCHEZ, 2016).

Trata-se do “procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou que estejam potencialmente afetados pelo projeto” (MMA, 2009, p. 59). Note-se, contudo, que essa participação não é vinculante, mas confere legitimidade diferenciada à decisão estatal, além de aproximar as políticas públicas ambientais da população. Por meio dela, propicia-se o debate presencial sobre matérias relevantes a direitos coletivos, levando a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Trata-se do mais importante canal de participação da comunidade a ser afetada (CHRISTMANN, 2011).

A realização de audiências públicas decorre dos princípios da participação e da informação, inseridos no direito constitucional de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição de 1988, definido como direito, mas também como dever,

6 Essa era a definição do art. 2º, inciso VIII, da Política Nacional de Participação Social, estabelecida pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que foi revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. O tema, em âmbito nacional, contudo, não está resolvido, pois a revogação foi questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6121, a ser julgada pelo STF.

de toda coletividade⁷. Esses advêm de uma orientação do Princípio 10 da Declaração do Rio⁸. e têm, em âmbito internacional, a Convenção de Aarhus, firmada em 1998, como principal documento.

No bojo do licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA n. 01/86 (BRASIL) estabeleceu que caberia ao órgão ambiental, quando julgar necessário, a possibilidade de promover a realização de audiência pública⁹. Em seguida, a Resolução CONAMA n. 9/87 (BRASIL) transformou a realização dessas audiências públicas em obrigatória na hipótese de solicitação de entidade civil, do Ministério Público, ou de cinquenta ou mais cidadãos. Por meio da audiência pública pretende-se dar conhecimento aos interessados sobre “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 licenciado.

Há, ainda, um dever de publicidade sobre o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, com a sua publicação na imprensa¹⁰. Por fim, a Resolução CONAMA n. 237 (BRASIL), de 19 de dezembro de 1997, incluiu as audiências públicas, nos incisos V e VI do art. 10, como possível fase do licenciamento ambiental.¹¹

A Lei de Processo Administrativo prevê a faculdade de realizar audiência pública para a tomada de decisão.

Quanto ao respeito dos direitos dos povos indígenas e tribais e a participação social, merece destaque ainda a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004. Seu artigo 6º versa sobre o dever de consulta pelos Estados quando se tratar de algum ato normativo ou empreendimento a ser realizado em terras indígenas ou nas proximidades que afete estes povos de alguma

7 Sobre o tema, ver: BENJAMIN, 2010; PADILHA, 2010; SARLET, 2014; CIRNE, 2016.

8 O Princípio 10 da Declaração do Rio afirma que “no nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos [...]”.

9 Cf. Art.11, § 1º, § 2º, Resolução CONAMA n.1/86 (BRASIL).

10 Cf. Art. 1º, Art. 2º, § 1º a § 5º, Resolução CONAM n.1/86 (BRASIL).

11 Cf. Art. 3º e art. 10, V, VI, Resolução CONAMA n. 237/97 (BRASIL).

maneira.¹² Apesar de sua vigência nacional, o entendimento adotado no Brasil é o de que as audiências públicas seriam suficientes para garantir oportunidade de participação aos povos indígenas nos licenciamentos ambientais (DUPRAT, 2014). O debate jurisprudencial sobre a aplicação da Convenção OIT 169 não enfrenta a sua utilização no licenciamento ambiental.¹³ Outro instrumento ambiental para cuja criação é exigida a realização de consultas públicas é o das unidades de conservação, por força do art. 22, § 2º da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.¹⁴

Se, de um lado, pode-se reconhecer as consultas e audiências públicas como espaço de participação social, por outro lado, cabe confessar a necessidade de repensar a natureza e o alcance das percepções de risco manifestadas por leigos e por peritos nos espaços decisórios, como maneira de dar ao instrumento mais efetividade (SILVA, SILVEIRA, 2014), sob pena de torná-los inefetivos. Isso porque, a participação popular, para ser válida, não pode ser vista como mera formalidade (destinada a esclarecimento da população e resposta a perguntas) a ser cumprida pelos órgãos licenciadores/gestores públicos e sim um instrumento essencial de exercício democrático do Direito Ambiental, favorecendo a difusão de informação e ampliando a possibilidade de debates (PAVAN, 2017).

12 Vale esclarecer que essa consulta deve ser prévia, livre e informada, mas não confere via de regra, aos povos tradicionais o direito de veto, podendo o Poder Público adotar medidas a despeito do posicionamento obtido no processo de consulta, desde que justificadamente. A exceção a essa regra encontra-se nos casos em que a medida implique em reassentamento, quando se faz necessário o consentimento (cf. art. 16 da mesma convenção). Nesse sentido: OIT, 2003, p. 16.

13 Cf. STF, AC 4128, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 26/09/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 28/09/2017 PUBLIC 29/09/2017. Na verdade, nas raras decisões em que o STF abordou este tratado, deixou de apreciar a questão por entender ser material infraconstitucional (Cf. STF, STA 856, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) CÁRMEN LÚCIA, julgado em 01/03/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07/03/2017 PUBLIC 08/03/2017). O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tem uma posição um pouco mais progressista, ao exigir o cumprimento das consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas, vetando ao poder público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem atender a essas condicionantes. Assim, no intuito de garantir o direito à consulta, os povos indígenas têm elaborado, eles próprios, Protocolos de Consulta, como ferramenta que traz direcionamentos para organizar o diálogo com o Estado em casos de empreendimentos que podem afetá-los. Cf. STJ, AgRg na SLS: 1745 PA 2013/0107879-0, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 19/06/2013, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 26/06/2013. Nesse sentido: GRUPIONI, 2016.

14 Cf. LEUZINGER, 2007. Para o PNPS, revogado, mas pendente de apreciação no STF, a consulta pública consiste em: "mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação". Assemelha-se, portanto, à audiência pública, mas não necessariamente é presencial e oral.

Apesar da relevância do tema, pode-se constatar que as regulamentações mais relevantes sobre as audiências públicas em licenciamento ambiental estão garantidas por Resoluções CONAMA, que são normas infralegais, o que atesta a maior vulnerabilidade do tema.

Explicadas as balizas da participação social do licenciamento ambiental, passa-se a explicação da metodologia utilizada para análises das audiências públicas da UHE de Serra do Facão.

2 A METODOLOGIA APLICADA PARA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UHE DE SERRA DO FACÃO

Esta pesquisa elegeu como caso relevante para estudar a participação social o licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Serra do Facão, processo administrativo do Ibama n. 02001.001342/98-11, com Licença Prévia emitida em 05/02/2002 (LP n. 117/2002). Após uma leitura exploratória¹⁵ para avaliar os documentos coletados e permitir novas ideias e insights na pesquisa, foram estabelecidos os critérios da pesquisa.

A primeira fase da pesquisa foi a quantitativa, com a indicação de números de sugestões e questionamentos realizados durante as audiências da UHE Serra do Facão e a definição de quem formulou as perguntas. Na segunda fase, qualitativa, houve a classificação sobre a natureza dos questionamentos, para que se pudesse entender se as perguntas e sugestões feitas durante as audiências públicas da UHE Serra do Facão concretizavam as dimensões de desenvolvimento sustentável. O terceiro passo foi analisar a efetividade desses questionamentos nas condicionantes.

Partindo das dimensões do desenvolvimento sustentável do IBGE (2015), em um modelo adaptado, estes indicativos foram utilizados para executar a pesquisa, desmembrados em quatro dimensões: social, ambiental, econômica e institucional.

Na dimensão social foram incluídos os objetivos ligados à satisfação das necessidades humanas, a melhoria da qualidade de vida e a justiça social (IBGE, 2015). O critério foi subdividido em doze subitens, são eles: 1) população: taxa de crescimento (critério selecionado todas as

15 "Exploratory studies are very valuable in social scientific research. They are essential whenever a researcher is breaking new ground, and they can almost always yield new insights into a topic for research." Tradução livre: "Os estudos exploratórios são muito valiosos na pesquisa científica social. Eles são essenciais sempre que um pesquisador está abrindo novos caminhos, e eles quase sempre podem obter novos insights sobre um tema de pesquisa" (BABBIE, 1994, p. 85).

vezes em que houve perguntas direcionadas à preocupação com o forte e iminente crescimento urbano com a chegada de técnicos, pesquisadores, engenheiros e mão de obra qualificada); 2) comunidades ribeirinhas (questões relacionadas ao deslocamento, adaptação às possíveis novas moradias, às novas condições de vida dos povos que vivem nas beiras dos rios); 3) trabalho e rendimento: desocupação (diferentemente do sub item “trabalho” presente na dimensão econômica, este subitem só foi selecionado ao se tratar de uma preocupação de trabalho vinculada à mudança de moradia, ou seja, distância e perda do objeto de trabalho, bem como preocupação generalizada sobre o trabalho na região); 4) saúde (subitem selecionado para questões envolvendo preocupações com o número de médicos, com o sistema de saúde, com as doenças que a população estaria sujeita após o crescimento populacional); 5) educação (selecionado para perguntas envolvendo o sistema educacional e a diminuição dos alunos mais jovens que voltaram a trabalhar devida à perda de propriedade e do local de trabalho/emprego de seus pais, após o empreendimento); 6) habitação: adequação da moradia ; 7) segurança, 8) indígena, 9) cultura (relacionado a questões de desaparecimento do patrimônio cultural e alagamento de sítios arqueológicos), 10) saneamento¹⁶, 11) lazer (o banho de mar e/ou rio é uma das formas mais difundidas de lazer entre a população brasileira, sustentando a atividade turística no litoral (IBGE, 2015), neste sentido, o critério lazer foi utilizado todas as vezes em que houveram preocupações com o alagamento das praias e se iriam ser feitas praias artificiais) e 12) outro (este último item foi selecionado todas as vezes em que a questão social não se enquadrou nos demais subitens da dimensão de desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma categoria residual).

Na dimensão ambiental estão inseridos os fatores de pressão e impacto. Relaciona-se aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente, considerados fundamentais para a qualidade de vida das gerações atuais e em benefício das gerações futuras (IBGE, 2015). Neste sentido, adotou-se como critério a inclusão das perguntas sobre o impacto do empreendimento sobre o meio ambiente natural¹⁷. A dimensão foi dividida

16 O IBGE classificou este subitem na dimensão ambiental, mas esclareceu que “o tema saneamento é um bom exemplo da interpenetração das dimensões quando se toma como paradigma o desenvolvimento sustentável, cabendo seu enquadramento e análise também na dimensão social. Da mesma forma, as dimensões econômica e institucional contemplam indicadores que poderiam estar presentes na dimensão ambiental” (IBGE, 2015, p.14)

17 Reconhece-se como espécies de meio ambiente: natural, cultural, artificial e do trabalho, conforme o STF estabeleceu na ADI nº 3540 (BRASIL, 2006). O meio ambiente natural é aquele que envolve solo, água, ar atmosférico, flora e a interação entre os seres vivos e o seu meio. Existe uma relação intrínseca entre as espécies e o meio físico que elas ocupam (SILVA, 2011, p. 21). Parte-se, para definir o meio ambiente natural, do conceito inserido no art. 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/81 - “meio ambiente, o conjunto

em dez subitens, sendo eles: 1) atmosfera: emissão de gases do efeito estufa, 2) terra: desmatamento, 3) terra: contaminação 4) água doce: qualidade das águas interiores, oceanos mares 5) águas costeiras: qualidade das águas, 6) biodiversidade: espécies extintas e ameaçadas de extinção; 7) biodiversidade: áreas protegidas, 8) resíduos sólidos; 9) crítica genérica (a motivação da criação deste sub item se deu ao se identificar a existência de críticas apenas baseadas em especulações de que a empreendimento iria afetar o meio ambiente natural, mas que não continham nenhuma justificativa concreta). 10) outro (categoria residual para questões relacionadas ao meio ambiente natural).

Na dimensão econômica foram incluídas as perguntas sobre questões econômicas dos indivíduos afetados com a instalação da usina hidrelétrica de Serra do Facão. A dimensão foi dividida em cinco subitens, são eles: 1) investimento (perguntas sobre benefícios gerados a partir da instalação do empreendimento, bem como sobre investimentos nacionais e internacionais na região); 2) indenização (perguntas relacionadas a indenização por áreas plantadas, habitação, propriedades e locais em que se extraíam a fonte de renda, que foram afetados total ou parcialmente e/ou alagados com a construção da hidrelétrica); 3) geração de rendimento (referente a perguntas sobre geração de novas oportunidades de emprego advindas da construção da obra, bem como autorização e comercialização de madeira retirada na área do empreendimento); 4) trabalho (selecionado todas as vezes em que houveram perguntas sobre aproveitamento da mão de obra local, bem como preocupação com o surgimento de mão de obra qualificada advinda de outras regiões e consequente perda de emprego). Este subitem destinou-se também a uma preocupação individual e específica da situação de emprego de quem fez a pergunta) e 5) outro (categoria residual para questões relacionadas ao econômico).

Na dimensão institucional foram inseridas a orientação política, a capacidade e o esforço despendido por governos e pela sociedade na implementação das mudanças requeridas para uma efetiva implementação do desenvolvimento sustentável (IBGE, 2015). Adotou-se como critério a inclusão das perguntas sobre o conteúdo exclusivamente institucional, ou seja, que se relacionavam ao procedimento administrativo e as suas formas de implementação. Pautavam-se no procedimento do licenciamento ambiental em si. Foram organizadas por meio de cinco subitens, são eles: 1) participação (referente a perguntas sobre falta de maior divulgação

de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”(BRASIL, 1981).

da existência da audiência, não comunicação de determinados órgãos governamentais e civis, bem como curto prazo entre a comunicação e a realização da audiência); 2) legislação ambiental; 3) critérios do estudo ambiental (sobre questionamentos da observância ou não dos critérios do estudo ambiental ao realizar o EIA/RIMA); 4) esclarecimentos sobre o empreendimento (referente a perguntas técnicas e não-técnicas de aspectos do empreendimento que não eram conhecidos pelos participantes da audiência pública. A pretensão era de informação) e 5) outro (critério residual para questões relacionadas ao institucional).

Foi inserido, ainda, um critério residual (outro) fora das dimensões, para aquelas perguntas que não se enquadravam em nenhum dos parâmetros de pesquisa do IBGE, mas que se revelaram essenciais para que houvesse uma compreensão das perguntas. São os casos díspares das quatro dimensões de desenvolvimento sustentável explicadas.

Foi então formulado um questionário com essas dimensões, e subdimensões, do desenvolvimento sustentável, a ser preenchido para cada pergunta formulada na audiência pública. O questionário, contudo, objetivou também identificar os atores de participação pública mais presentes nas audiências públicas da UHE Serra do Facão. A partir da análise das atas e das fichas de questionamento acostadas no processo, esses atores foram classificados em pessoa física, pessoa jurídica e não identificável. Os atores identificados como pessoa jurídica foram, então, separadas nas seguintes classificações:

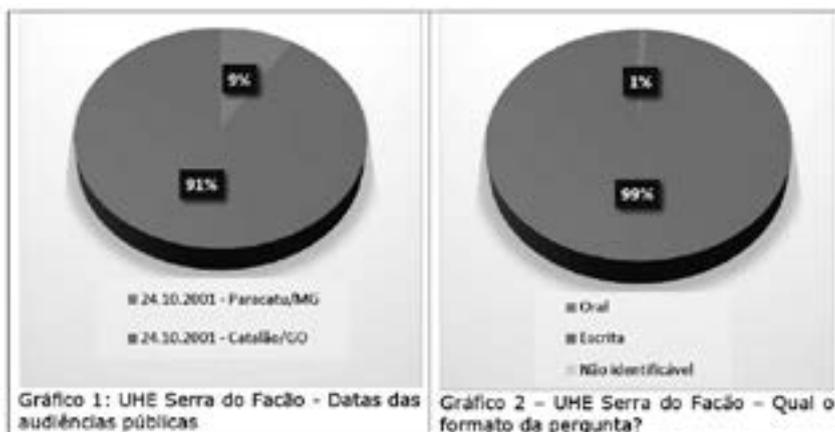
A categoria pessoa jurídica foi subdividida em oito subitens, são eles: 1) ONG (correspondente a perguntas realizadas por indivíduos com vínculo a organizações não governamentais); 2) políticos (representando as perguntas realizadas por Secretarias, Comissões, Vereadores, Prefeitos, Deputados, Senadores, Câmaras Municipais); 3) educacional (correspondente a perguntas feitas por alunos e professores de entidades educacionais, como escolas e universidades); 4) pesquisador (correspondente a perguntas realizadas por indivíduos vinculados a pesquisas científicas ou tecnológicas como pesquisadores, institutos de pesquisa e etc.); 5) econômica (referente a perguntas feitas por empresas, organizações, sociedades e instituições de caráter econômico-financeiro); 6) associação civil, movimento social (engloba associações culturais, movimento estudantil, ambientais, etc.); 7) sindicato, órgão de classe (incluindo neles OAB, CUT, CTB, etc.) e, por fim, 8) outro (categoria residual).

Explicadas as escolhas metodológicas, passa-se aos resultados das audiências públicas no licenciamento ambiental da UHE Serra do Facão.

3 USINA HIDRELÉTRICA DE SERRA DO FACÃO

O empreendimento da Usina Hidrelétrica de Serra do Facão, processo 02001.001342/98-11, foi proposto pelo Grupo de Empresas Associadas Serra do Facão, a ser implantando no rio São Marcos, que se localiza no limite entre os Estados de Goiás e Minas Gerais, abrangendo área dos municípios goianos de Catalão, Davinópolis, Campo Alegre de Goiás, Ipameri e Cristalina e do município mineiro de Paracatu.

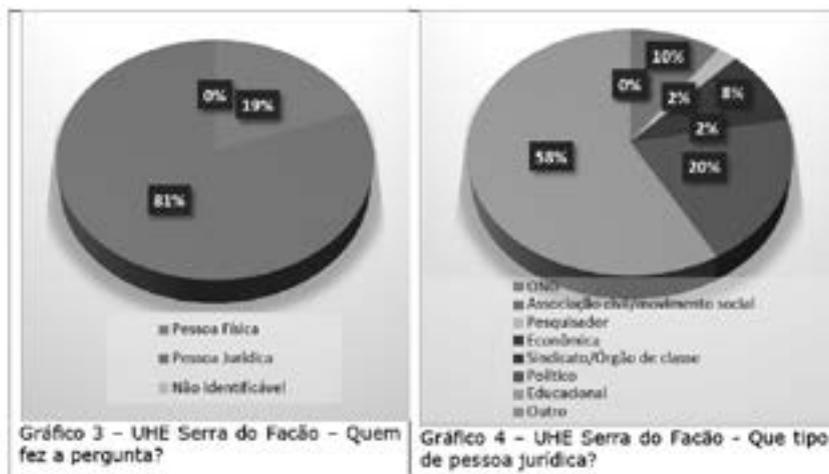
Neste processo, houve duas audiências públicas, localizadas no volume I do processo administrativo. Em ambas, apesar de existência de atas, não foram anexadas ao processo as listas de assinaturas dos presentes, o que inviabilizou a contagem de inscritos e presentes na audiência. No entanto, pela análise das perguntas, foi possível identificar a presença de sete pessoas na audiência pública de Paracatu, no estado de Minas Gerais, e de 29 pessoas na audiência pública de Catalão, no estado de Goiás. Os dados consolidados sobre esse empreendimento estão materializados nestes gráficos:



Na audiência pública realizada no município de Paracatu, Minas Gerais, em 24.10.2001, houve apenas dez perguntas, todas escritas. Diversamente, na audiência pública realizada no município de Catalão, Goiás, em 25.10.2001, foram formuladas 103 perguntas, das quais 102 foram escritas e apenas uma oral. Isso significou uma discrepância entre a participação das audiências da UHE Serra do Facão, com 91% das perguntas feitas na audiência pública de Catalão e 9% na audiência pública de Paracatu.

Parece interessante identificar a carência de participação na audiência pública de Catalão, o que pode significar uma deficiência da informação da população sobre a sua realização. Percebe-se, ainda, um *déficit* de zelo do Ibama quanto à formalização dessa audiência pública, pelos dados constantes no processo, ante a desordem das informações.

A maior porcentagem das perguntas feitas foi de pessoas jurídicas, o equivalente a 81% das perguntas (gráfico 3). Dentre elas, o maior percentual registrado (58%) foi de pessoas jurídicas denominadas, no critério de pesquisa, como educacional, correspondente a perguntas feitas por alunos e professores da Universidade Federal de Goiás, conforme exposto no gráfico 4. Parece, portanto, haver apenas um grande protagonista neste processo de licenciamento. Destaca-se, ainda, que constam juntado ao processo administrativo dois documentos produzidos pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade de Goiás, Campus de Catalão, fruto de um grupo de estudos de alunos e professores. Eles analisaram detalhadamente o EIA/RIMA do empreendimento e contribuíram com perguntas, sugestões e críticas aos critérios do estudo ambiental

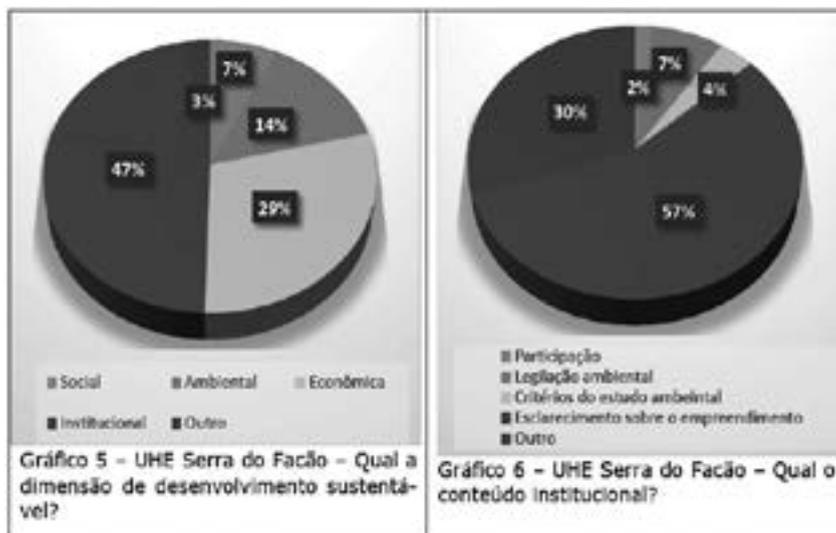


Dentro das dimensões do desenvolvimento sustentável, o maior número de perguntas destinou-se ao interesse institucional (47%, o que representa 53 perguntas). Isso significou que a maioria das perguntas foi sobre esclarecimentos sobre o empreendimento, sendo trinta delas, o que equivale a 57% das perguntas da dimensão institucional. Isso parece atestar que a audiência pública tem um conteúdo informativo relevante, que salta aos olhos. O segundo conteúdo institucional com mais perguntas

(30%, o que representa 16 perguntas) foi a do item “outro”, equivalente a sugestões, apontamentos de erros ou falhas no estudo ambiental, bem como reivindicações de programas e projetos que deveriam ser desenvolvidos para evitar danos nas regiões afetadas.

Particularmente neste empreendimento, houve um interesse destacado sobre a exploração de madeira na região, pois a área afetada inundaria uma região de extração legal de madeira. Estas perguntas foram enquadradas na dimensão econômica, no item “*geração de rendimentos*”, o equivaleu a oito perguntas.

Ressalte-se, ainda, que a dimensão econômica foi a segunda dimensão de desenvolvimento sustentável com maior percentual, com o índice de 29%. O interesse por questões ambientais foi o terceiro mais identificado, com apenas 16 perguntas, o equivalente a 14% das perguntas feitas nas audiências públicas (gráfico 5).



Apesar de não ter tido judicialização da audiência pública, há no processo um ofício (Ofício n.120/01) da Universidade Federal de Goiás, fls. 216 a 217, relatando que a forma de condução dos trabalhos não foram suficientes para dirimir as principais dúvidas sobre as formas de minimização dos impactos ambientais e sócio/econômicos locais e regionais advindos da instalação do empreendimento, “*principalmente do lado goiano, onde atingirá 05 municípios alcançando mais de 95% de toda sua Área de Influência Direta*”.

O ofício da Universidade Federal de Goiás relatou ainda que a audiência pública realizada em Catalão não foi representativa como um fórum de discussões com ampla participação popular.

Quanto à Audiência Pública realizada em Catalão, esta não foi representativa como um fórum de discussões com ampla participação popular, não permitindo o debate e crítica ao projeto, como proposto pelos legisladores da matéria, além de notória parcialidade na condução dos trabalhos. O tempo relativamente curto para a complexidade do tema acabou por beneficiar sobretudo o representante do empreendedor e a Consultoria responsável pela elaboração do EIA/RIMA. Além disso, a não permissão de intervenção oral durante os trabalhos inibiu a participação de várias pessoas e segmentos organizados da sociedade e, praticamente impediu a participação de pessoas de baixo nível de escolaridade, (realidade incontestável entre os produtores rurais no Brasil), ao exigir que as perguntas fossem apresentadas, exclusivamente, em forma escrita.

Eis, portanto, um achado relevante desta pesquisa: a restrição de acesso e participação da audiência pública, por exigência de perguntas escritas. Eis, então, um traço de restrição do papel de participação social da audiência pública, decorrente da atuação do Ibama.

O parecer do IBAMA n. 020/02 - IBAMA/DLQA/COGEL de 22 de janeiro de 2002, fls. 290/311, concluiu que o EIA-RIMA e os demais conteúdos presentes nos autos constituíram-se subsídios suficientes para embasar a viabilidade ambiental do empreendimento denominado de Aproveitamento Hidrelétrico de Serra do Facão no que tange ao requerimento de licença prévia, após solicitação de esclarecimentos de alguns outros pontos por parte da empresa responsável pelo empreendimento. O Ibama expediu a Licença Prévia n. 117/2002, em 05 de fevereiro de 2002, fls. 327/328, e até aquele momento nos autos do processo não havia se manifestado quanto aos resultados da audiência pública referente a UHE Serra do Facão.

Neste caso, é possível identificar que o Ibama não considerou as contribuições recebidas e não contribuiu com o compromisso de resposta às propostas recebidas. Apesar disso, as respostas dadas na audiência endossam a importância do instrumento, mesmo que o órgão licenciador não as tenha utilizado nas condicionantes.

4 CONCLUSÕES

Este estudo demonstrou que embora as contribuições (sugestões, críticas e análises) feitas durante as audiências públicas se revelem relevantes ao estabelecimento de condicionantes a serem exigidas ao empreendedor, na prática, a participação social da UHE Serra do Facão não exerceu impacto no empreendimento por uma ausência de consideração destas contribuições pelo órgão ambiental federal. Neste caso, as audiências públicas foram pouco eficientes para influenciar os resultados do licenciamento ambiental.

Por outro lado, os resultados empíricos revelam, ainda, que as audiências públicas do licenciamento ambiental federal da UHE de Serra do Facão são um importante instrumento garantidor do direito à informação, tendo em vista que o conteúdo da maioria das perguntas voltou-se para questionamentos institucionais de esclarecimento sobre o empreendimento. Houve expressiva participação da universidade, o que atesta uma participação qualificada.

Estudos como estes contribuem para identificar deficiência no instrumento e atesta a importância deste espaço para o conhecimento da população sobre o empreendimento. Parece, com isso, dar fundamento prático para obstar a exclusão deste importante processo democrático das normas sobre licenciamento ambiental, pautado na concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

BABBIE, Earl. *The Practice of Social Research*. 14th ed. Boston: Cengage Learning, 2016.

BARBOSA, Caroline Camargo; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. As futuras gerações no âmbito do direito ambiental brasileiro: algumas considerações. 21. *Congresso Brasileiro de Direito Ambiental*, BENJAMIN, Antonio Herman, LEITE, José Rubens Morato (Org.). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2016, p. 89-99.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Decreto n.5.051, de 19 de abril de 2004. *Diário Oficial da União*. Brasília, 20104. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n.8.437, de 22 de abril de 2015. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8437.htm>. Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. *Lei n.6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA N.001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA N.009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: www.mma.gov.br/port/CONAMA/res/res87/res0987.html. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA N.237, DE 19 DE dezembro DE 1997. *Dispõe sobre os instrumentos de gestão ambiental incorporados no sistema de licenciamento ambiental brasileiro*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 3540 MC*, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, *DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528*.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. Audiência Pública Ambiental: um instrumento democrático para a gestão compartilhada do risco ambiental. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 54-90, jan./jun. 2011.

CIRNE, Mariana Barbosa; ROESLER, Claudia Rosane. Vetos em matéria ambiental: uma análise dos argumentos empregados. Brasília, *Revista Jurídica da Presidência*, v. 18, p. 17-44, 2016.

CIRNE, Mariana Barbosa. História constitucional brasileira do capítulo sobre o meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 83, p. 85-112, jul./set. 2016.

CUREAU, Sandra. *Licenciamento Ambiental*. In: GAIO, Alexandre; ABI-EÇAB, Pedro (Org.). Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Campo Grande: Contemplar, 2012.

DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victoria Helena; SÁNCHEZ, Luis Enrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. *Saude soc. [online]*. 2016, v. 25, n.4, p.1075-1094. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902016151668>.

DUPRAT, Debora. A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. *RCJ - Revista Culturas Jurídicas*, v. 1, Núm. 1, p. 51-72, 2014.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. *Protocolos de Consulta: elaborações indígenas do direito de consulta no Brasil*. In: Instituto Socioambiental. Povos indígenas no Brasil 2011/2016, p. 83-85. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/2017-PIB-Protocolos-de-consulta-Elabora%C3%A7%C3%B5es-ind%C3%ADgenas-do-direito-de-consulta-Luis-Grupioni.pdf>. Acesso em: 18 maio 2019.

HERNÁNDEZ, Francisco del Moral; MAGALHÃES, Sonia Barbosa. *Ciência, cientistas e democracia desfigurada: o caso Belo Monte*. *Novos Cadernos NAEA*, [S.l.], v. 14, n. 1, out. 2011. ISSN 2179-7536. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/599/851>>. Acesso em: 03 maio 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v14i1.599>.

HOFMANN, Mirian Rose. *Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal do Brasil*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível

em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

IBAMA. *Audiências públicas - Licenciamento Ambiental Federal*. Disponível em: <<http://www.Ibama.gov.br/empreendimentos-e-projetos/licenciamento-audiencias-publicas#sobreasaudienciaspublicasnoprocessodelicenciamentoambiental>> Acesso em: 24 abr. 2018.

IBGE. *Indicadores de desenvolvimento sustentável*. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais e Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

KLOCK, Andrea B.; CAMBI, Eduardo. Vulnerabilidade socioambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 898, p. 49-62, ago. 2010.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e Cultura: Direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*, 358 p. (2007). Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; VARELLA, Marcelo. O meio ambiente na Constituição federal e na legislação infraconstitucional: avanços ou retrocessos (1988 a 2014)? Fortaleza, *Nomos*, v. 34, p. 299-314, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. Capítulo IV. 23a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Manifestação do Ofício 07.12.15 da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto – ABAI, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3735871&ts=1529073790501&disposition=inline&ts=1529073790501>. Acesso em: 17 ago.2018.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAVAN, Stefano Ávila. *Licenciamento ambiental e participação popular: a figura das audiências públicas para além da simples consulta*. In: 22 Congresso De Direito Ambiental - Direito e Sustentabilidade Na Era Do Antropoceno: Retrocesso Ambiental, Balança E Perspectivas, BENJAMIN, Antonio Herman, LEITE, José Rubens Morato (Org.). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, IDPV, v 1, p. 870-887, 2017. Disponível em: <http://>

www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170918100103_4792.pdf. Acesso em: 24 abr. 2018.

SANZ, Flávia Sousa Garcia; TRECCANI Girolamo Domenico; RODRIGUES, Felipe Jales. (In)Eficiência da participação social no processo de implantação de hidrelétricas na Amazônia. *22 Congresso De Direito Ambiental - Direito e Sustentabilidade Na Era Do Antropoceno: Retrocesso Ambiental, Balança E Perspectivas*, BENJAMIN, Antonio Herman, LEITE, José Rubens Morato (Org.). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, IDPV, v 2, p. 832 - 841: Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170918100310_6632.pdf> Acesso em: 24 abr. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, Cíntia Tavares Pires da; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *A participação na audiência pública do licenciamento ambiental em atividades de impacto ambiental: uma política ambiental de efetividade ou mera consulta?* In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI/UFPB – A HUMANIDADE DO DIREITO E A HORIZONTALIZAÇÃO DA JUSTIÇA NO SÉCULO XXI, 23, 2014. João Pessoa, Conpedi. Direito Ambiental II, pág. 290 – 311. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=58531c85829c0561>> Acesso em: 24 abr. 2018.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-284, jul. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444>>. Acesso em: 29 Abr. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46444>.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010.