

As audiências públicas e o diálogo dos saberes: uma abordagem sobre a instalação de hidrelétricas e seus impactos ambientais

The public hearings and dialogue of knowlegdes: an approach on the plants installation and its environmental impacts

Carolina Carneiro Lima(1); João Batista Moreira Pinto(2)

1 Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

E-mail: carolcarneirolima@yahoo.com.br

2 Pós-doutor pela Université de Paris X; professor do programa de mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara.

E-mail: jbmpinto@gmail.com

Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 13, n. 2, p. 137-154, Mai.-Ago. 2017 - ISSN 2238-0604

[Recebido: Fev. 25, 2016; Aprovado: Nov. 15, 2016]

DOI: <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n2p137-154>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui!](#) / [click here!](#)

Resumo

O presente artigo realiza uma análise sobre a instalação de hidrelétricas, seus impactos ambientais e a importância das Audiências Públicas. A abordagem gira em torno dos princípios da informação e da participação, envolvendo o diálogo dos saberes que deve permear uma gestão compartilhada. A instalação da Usina Hidrelétrica da Fumaça é usada como referencial de abordagem. A pesquisa tem como marco teórico a obra de Enrique Leff, “Aventuras da Epistemologia Ambiental” e como método, o analítico-dedutivo. O estudo é bibliográfico e busca responder ao problema que tem seu cerne na importância do diálogo dos saberes e na participação coletiva nas Audiências Públicas.

Palavras-chave: Hidrelétricas. Impacto ambiental. Audiência pública. Diálogo dos saberes. Princípios da participação e informação.

Abstract

This paper realizes an analysis about the installation of hydropower, their environmental impacts and the importance of public hearings. The approach goes around the principles of information and participation, involving dialogue of knowledge that must permeate a shared management. The installation of Fumaça hydropower is used as referential approach. The research has as theoretical framework the work of Enrique Leff, “Aventuras da Epistemologia Ambiental” and as a method, the analytical-deductive. The study is bibliographic and looks for the answer to the problem that has its heart in the importance of dialogue of knowledge and collective participation in public hearings.

Keywords: Hydropower. Environmental impact. Public hearing. Dialogue of knowledge. Principles of participation and information.

1 Introdução

A necessidade cada vez maior de produção de energia é uma realidade. Com isso o país tem que criar uma maneira de suprir a carência. As hidrelétricas são uma opção em razão da disponibilidade hídrica de nosso território, assim como da topografia favorável. A instalação de diversas hidrelétricas é um fato e seus impactos socioambientais devem ser discutidos e analisados conjuntamente entre comunidade envolvida, Administração Pública e empreendedores. As características descritas suscitam indagações, sendo uma delas objeto desta pesquisa: as Audiências Públicas permitem a dialeticidade entre as partes envolvidas, possibilitando a construção da decisão a partir do diálogo dos saberes? Esta é uma questão importante, pois o objetivo da Audiência Pública é esclarecer e prestar informações à coletividade, permitindo, ao mesmo tempo, a participação democrática.

Diante do cenário apresentado, o presente trabalho tem por objetivo traçar parâmetros para compreender a dinâmica envolvida na construção de hidrelétrica, seus impactos ambientais e a divulgação das informações imprescindíveis à edificação de uma participação popular. Para tanto, analisaremos de modo mais específico, a participação popular por meio da dialeticidade e do diálogo dos saberes – saberes técnicos e saberes da comunidade (tradicional).

O respeito às diferenças e a possibilidade de discussão constituem a maneira que entendemos importante para o cumprimento efetivo dos ditames constitucionais, segundo os quais a responsabilidade com o meio ambiente é de todos e do Poder Público, em verdadeira ação coordenada e solidária.

Nosso marco teórico é o diálogo dos saberes na vertente desenvolvida por Enrique Leff na obra “Aventuras da Epistemologia Ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes”. O autor aborda que devemos estar abertos à emergência de novos saberes, advindos da complexidade das relações humanas. O diálogo dos saberes pressupõe uma interdisciplinaridade e, no que tange às questões ambientais, permite a percepção da alteridade, por ele denominada de outridade; a visão e o respeito ao outro.

Para tanto, utilizaremos o método analítico-dedutivo, pesquisas bibliográficas e um breve estudo do caso da Usina Hidrelétrica da Fumaça, construída no Estado de Minas Gerais. O caso concreto será descrito, tendo como referencia a doutrina de Leonardo Pereira Rezende.

De plano, já discorreremos sobre os impactos ambientais de uma Usina Hidrelétrica, descreveremos sinteticamente a situação da população atingida por sua implantação e a ausência de participação efetiva no processo de decisão acerca da concessão das licenças. Passaremos, em seguida, à abordagem da Audiência Pública e seus princípios basilares – princípio da informação e da participação. Por fim, reuniremos todos os elementos em torno do ‘diálogo dos saberes’.

Esses elementos são fundamentais para a construção da hipótese a ser trabalhada, envolvendo a ideia de que não há articulações entre os saberes, estando presente a imposição de um poder dominante baseado no poder econômico e em uma opressão pelo medo.

Concluimos o presente estudo reafirmando o compromisso do Estado em possibilitar a participação democrática e com o fundamental incentivo à dialeticidade. Lembramos a importância da educação e do direito à informação na proteção das comunidades e no exercício dos direitos de cidadania. As dificuldades atuais devem ser trabalhadas com coragem e à Administração Pública incumbe um olhar mais atento à garantia dos direitos elementares à construção de uma sociedade mais livre, justa e fraterna.

Apresentamos análises e ideias. Não temos pretensão de esgotar o tema e, tampouco, de que o pensamento possua uma só diretriz, ao revés, a pretensão é de que a pesquisa possa desencadear novos olhares e possibilitar cada vez mais um diálogo franco de todos os saberes sociais.

2 Hidrelétricas e seus impactos

O vertiginoso crescimento brasileiro no último século, seja no aspecto econômico, seja populacional, ensejou o aumento da demanda pela geração de energia. A sua produção e disponibilidade é o grande desafio para a continuidade do desenvolvimento e a ampliação da produção industrial (AGOSTINI; BERGOD, 2013). O abastecimento da população e a manutenção de suas atividades diárias constituem-se, também, outra missão a ser conquistada, sobretudo, em uma sociedade de consumo como a atual que demanda gastos energéticos altos.

A produção de energia, assim como as questões econômicas e ambientais envolvidas tornaram-se pauta de discussão em diversas searas, inclusive marcaram debates políticos em época de campanha eleitoral, como aconteceu nas eleições gerais do ano de 2010 (ELLOVITCH, 2012). A importância da energia para a sociedade moderna é fator incontestável. No Brasil, há uso de combustíveis fósseis, entretanto, destaca-se, grandemente, a energia hidráulica, em razão de nossa dimensão continental, a disponibilidade hídrica e a topografia favorável à transformação da força da água em energia elétrica.

As fases de transformação da água em eletricidade são basicamente três: a força da água, energia cinética, transforma-se em energia mecânica ao movimentar os componentes do sistema e, posteriormente, é transformada em energia elétrica. Descrevendo as etapas e modificações da energia, parece algo simples, entretanto, a construção de Usinas Hidrelétricas (UHE) ou a edificação de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), como toda ação humana, geram impactos no meio ambiente. Por

esta razão não podemos dizer que a energia hidráulica é limpa, mas, sim, que é uma energia renovável, menos degradante que a energia de base fóssil.

Não existe ação humana que não produza impacto no meio em que se vive. Algumas, por sua vez, possuem maior potencial de alteração do ambiente, motivo pelo qual há que se realizar avaliações e estudos acerca deles, dando-se publicidade a toda coletividade, pois a responsabilidade ambiental é do Poder Público e de todos, conjuntamente, conforme se depreende do art. 225, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). “O consumo de energia pelo homem é, porém, a principal origem de grande parte dos impactos ambientais, em todos os níveis” (GOLDEMBERG, 2014).

Por impacto ambiental podemos entender

[...] la alteración de la calidad del medio ambiente producida por una actividad humana. Hay que tener en cuenta que no todas las variaciones medibles de un factor ambiental pueden ser consideradas como impactos ambientales, ante el riesgo de convertir la definición de impacto en un concepto totalmente inoperante para la evaluación del impacto ambiental, ya que habría que incluir las propias variaciones naturales, producidas por las estaciones del año o por algunas perturbaciones cíclicas (incendios, terremotos, etc.)¹ (SALVADOR *et al.*, 2005, p. 18).

As consequências mais comuns, a título ilustrativo, da construção de Usinas Hidrelétricas, de maior ou menor produção energética, são: alteração na paisagem; desmatamentos e supressão vegetal com prejuízo para a fauna e flora local; inundação de áreas verdes, sem a retirada dos materiais orgânicos que se decompõem debaixo d'água proliferando mosquitos e doenças em razão da baixa oxigenação da água; desapropriações e retirada da população local de suas residências; entre outras.

O impacto ambiental é o resultado de uma ação humana. Esta ação especificamente é a sua causa e não os impactos em si. Não podemos confundir a causa com a consequência – “há que se tomar cuidado com a noção de impacto ambiental como resultado de uma determinada ação ou atividade, não se confundindo com ela” (SÁNCHEZ, 2008, 32). Para que a alteração ambiental possa ser considerada um impacto é imprescindível que exista uma avaliação positiva ou negativa da alteração da qualidade ambiental (SALVADOR *et al.*, 2005). Por este motivo, é necessária a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental, a realização de procedimento de licenciamento e a convocação de Audiências Públicas para que os impactos

1 A alteração da qualidade do meio ambiente produzida por uma atividade humana. Há que se ter mente que nem todas as variações observadas de um fator ambiental podem ser consideradas como impactos ambientais, ante o risco de transformar a definição de impacto em um conceito totalmente inoperante para a avaliação do impacto ambiental, há que haveria de incluir as próprias variações naturais, produzidas pelas estações do ano ou por algumas alterações cíclicas (sazonais). (tradução nossa)

(externalidades) sejam conhecidos e a viabilidade social do empreendimento seja debatida com participação efetiva dos envolvidos.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA),

Longe de ser uma mera formalidade burocrática, tem como objetivo prever e prevenir danos ambientais, norteando a escolha da melhor alternativa para se evitar, eliminar ou reduzir os efeitos prejudiciais decorrentes do empreendimento proposto. Por isso, não se pode consentir com a elaboração de estudos superficiais, omissos ou realizados por profissionais que não tenham habilitação técnica para analisar devidamente todos os impactos aos bens que integram o meio ambiente em seus diversos aspectos (natural, cultural, urbanístico e do trabalho) (MIRANDA, 2012, p. 279).

A informação e a verdadeira participação são formas de se construir uma sociedade mais ciente de sua responsabilidade com o meio ambiente e com tudo que é coletivo. Constrói-se, com estas ações, uma consciência ambiental. Trata-se de uma educação assimétrica, edificada fora das esferas escolares e acadêmicas, gerando a perspectiva de alteridade e de respeito à diversidade. Possibilitam o diálogo em diferentes níveis, edifica-se a devida participação de todos os envolvidos nos processos decisórios, principalmente, quando envolve meio ambiente que é bem de uso comum de todos. A falta de informação enseja a ignorância e “a ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade de participar” (MACHADO, 2006, p. 34).

A instalação de uma hidrelétrica ou a implantação de qualquer empreendimento que gere significativas alterações no ambiente necessita de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA ou também o EPIA) que é

[...] um instrumento, por excelência, de encontro do público com o privado. Nele nada pode ficar obscuro ou escondido. O que for sigiloso não entra nesse procedimento. Por isso, usou o constituinte a expressão “a que se dará publicidade”. A publicidade ambiental não é uma faculdade, um gosto ou um capricho. A forma verbal mostra a obrigação ou o dever de dar publicidade a esse procedimento administrativo de prevenção (MACHADO, 2006, p. 191).

A preservação do meio ambiente é uma incumbência solidária do Poder Público e da coletividade, para tanto, os cidadãos precisam de informações e ciência dos fatos para se posicionarem diante deles (MILARÉ, 2013). Esta é a importância dos princípios norteadores do Estudo de Impacto Ambiental (EIA): princípio da informação ou publicidade e princípio da participação popular. Pelo primeiro princípio fundamental temos que o cidadão tem direito de ter ciência das ações perpetradas pelos agentes

públicos; já o segundo, aplica-se ao direito do indivíduo de maneira organizada ou não, intervir na esfera de tomada de decisões ambientais (MILARÉ, 2013).

Os princípios descritos caminham juntos, pois sem conhecimento não há participação, tampouco, cumprimento das diretrizes constitucionais que determinam a proteção do meio ambiente por todos indistintamente. Tal norma, igualmente, não confere respaldo à omissão de dados e informações em relação às questões atinentes à natureza em toda a sua abrangência (natural, artificial e cultural).

Nesse diapasão é essencial que “o exercício do poder político pelos cidadãos deva (sic) ser direcionado ao bem comum coletivo, de modo a formar uma vontade coletiva por meio do diálogo voltado ao entendimento” (CHRISTMANN, 2013, p. 114/115). Assim, as decisões serão formatadas e não impostas, respeitando-se a individualidade de cada um (alteridade) e respeitando o posicionamento divergente.

Diante dessas características, abordaremos brevemente a situação ocorrida na construção da Usina Hidrelétrica da Fumaça no Estado de Minas Gerais, na qual a Audiência Pública não cumpriu sua função de diálogo e as informações trazidas pelo Estudo de Impacto Ambiental não possibilitaram o conhecimento e a assimilação, pela comunidade diretamente envolvida, da realidade existente no estabelecimento de uma Usina Hidrelétrica naquela localidade.

Mais do que não cumprir na integralidade as funções precípua do procedimento do Licenciamento Ambiental, verificamos a ausência de respeito aos princípios basilares da República Federativa do Brasil como a democracia, regime político-jurídico por opção já que nos constituímos em Estado Democrático de Direito, tendo como viés central a participação cidadã efetiva – que pressupõe uma dialeticidade.

2.1 O caso da Usina Hidrelétrica da Fumaça

A Usina Hidrelétrica da Fumaça é um empreendimento privado realizado a partir de concessão pública do Governo Federal no qual a Alcan Alumínios do Brasil Ltda. teve a iniciativa de autoprodução de energia por meio dos recursos hídricos do rio Gualaxo do Sul integrante da Bacia do Rio Doce. A potência da hidrelétrica é de 10 MW, possuindo reservatório de 2.11 Km², atingindo aproximadamente 216 hectares de terras rurais dos municípios de Mariana e Diogo de Vasconcelos, nas quais havia uma comunidade composta predominantemente de trabalhadores rurais. A maior parte atingida encontra-se no município de Mariana (REZENDE, 2007).

As Usinas Hidrelétricas podem ser consideradas pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) quando sua área atingida e a potência produzida forem menores. “PCHs são usinas hidrelétricas com potência de 1 a 30 megawatts, cuja área alagada não ultrapasse 13 km²” (GOLDEMBERG, 2014, p. 75). Desta forma, verifica-se que a UHE da Fumaça enquadra-se em um formato específico de Usina Hidrelétrica, as denominadas PCHs.

Na área da hidrelétrica existiam 67 (sessenta e sete) pequenas propriedades rurais com uma população que variava, entre proprietários, meeiros, posseiros, garimpeiros, diaristas e artesãos de pedra sabão. A comunidade local organizou-se para defesa de seus interesses desde o início do processo de licenciamento ambiental, formando em 1998 uma associação – Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem Fumaça (AMABAF). Houve em agosto de 1998 a Audiência Pública com participação em torno de 300 pessoas, sendo a licença prévia (LP) concedida em junho de 1999 e a Licença de Instalação (LI) concedida em junho de 2001 (REZENDE, 2007).

Após a Licença de Instalação, alguns atingidos fizeram negociações individuais, gerando desmobilização e conflitos na comunidade. Outra associação formou-se, demonstrando a cisão da comunidade atingida – Associação dos Atingidos pela Barragem de Fumaça (AABF). Os moradores locais mais ativos chegaram a ocupar o canteiro da obra em duas oportunidades como forma de protesto para que pudessem ter, ao menos, realizada a negociação para as indenizações e assentamento, pois a tentativa de exercer um poder de veto ao empreendimento tornou-se impossível (REZENDE, 2007).

Nosso foco principal de observação, no entanto, encontra-se nos motivos da dispersão e desentrosamento da comunidade, bem como na percepção da comunidade local acerca da forma como aconteceu a Audiência Pública e foram prestadas as informações imprescindíveis ao conhecimento da situação.

A principal dificuldade enfrentada foi a reunião dos atingidos para marcar de maneira organizada as suas pretensões, sendo a primeira delas a vontade de não ver instalada a hidrelétrica na localidade, entretanto, as licenças prévia e de instalação foram concedidas e a comunidade não viu outra maneira se não a negociação. Inclusive, muitos dos atingidos apontaram em suas entrevistas que o empreendedor pressionava para que eles negociassem (REZENDE, 2007).

Os acontecimentos marcantes envolvendo a dificuldade de participação da população no processo decisório da implantação da hidrelétrica foram descritos em algumas pontuações:

[...] em primeiro lugar, o principal momento de participação da comunidade da UHE Fumaça, a audiência pública, não permitiu o atendimento e suas reivindicações, de acordo com a maioria dos entrevistados. Segundo um dos atingidos, os momentos de participação do licenciamento ambiental, especificamente a audiência pública, permitiram em parte a discussão de suas propostas. Para ele, “na verdade, a audiência pública é uma fachada. Nada do que ali foi falado foi feito. A licença tava dada (*sic*). A FEAM deu condicionante, mas a empresa não cumpriu nada” (REZENDE, 2007, p. 124).

Consoante esclarece outro entrevistado

[...] não houve negociações coletivas, e sim, negociações individuais entre atingidos e empreendedor. Segundo ele, isto se deu porque “a empresa não respeitava a proposta dos atingidos e da FEAM que as negociações deveria ser coletiva” e a negociação individual causou “muito prejuízo, porque a empresa tem negociadores profissionais, treinados e irresponsáveis também. Eles chegaram a ameaçar os proprietários para ir na justiça se não negociasse” (REZENDE, 2007, p. 125/129).

Os atingidos pela barragem da Usina Hidrelétrica da Fumaça não foram efetivamente ouvidos em suas considerações, alguns deles entendem que a melhor ação por eles realizada, em termos de resultados, foi a ocupação do canteiro de obras. Um espaço não instituído para debate, com ações não institucionais, como a atitude contrária a decisão judicial que determinou a reintegração da posse, gerou melhor acolhimento das reivindicações segundo os envolvidos - “... nós ficamos 8 dias na ocupação e tivemos ajuda de pessoas como o ITER e dali as coisas foram clareando”. Uma das atingidas mencionou, ainda, que a ocupação “criou arma nova” (REZENDE, 2007, p. 131).

Nesse mesmo contexto, outro envolvido descreve que “nós não temos poder aquisitivo. Não temos carro, dinheiro. Para irmos nessas reuniões precisa fazer vaquinha. O acesso, a comunicação é muito difícil. É difícil a gente se informar. Para se locomover, pegar informação é muito difícil” (REZENDE, 2007, p. 137).

Desta forma, podemos chegar à conclusão de que o diálogo não é franqueado, as oportunidades são concedidas em caráter formal, objetivando o cumprimento de fases do procedimento para o alcance da meta pretendida. A participação democrática não se configura verdadeiramente, pois além da discussão não ser uma realidade efetiva, não há prestação das informações necessárias para que a comunidade consiga compreender o projeto e defender-se amplamente.

Sabemos que

[...] a democracia nasce e vive na possibilidade de informar-se. O desinformado é um mutilado cívico. Haverá uma falha no sistema democrático se uns cidadãos puderem dispor de mais informações que outros sobre um assunto que todos têm o mesmo interesse de conhecer, debater e deliberar (MACHADO, 2006, p. 50).

O meio ambiente é o caso no qual todos, indistintamente, têm interesse em conhecer para participar, pois sua qualidade será refletida na própria sadia qualidade de vida de todos (presente e futuras gerações). A informação é fator primordial para o

exercício da cidadania participativa, devendo, portanto, ser garantida e conservada as formas de a exercer.

As Audiências Públicas são um exemplo do momento oportuno da comunidade participar e ser ouvida. O que nos falta é a fiscalização e exigência para que esse parâmetro não apenas vigore em nosso ordenamento jurídico, mas que tenha efetividade.

Não podemos permitir que se torne realidade a frase síntese de um dos atingidos pela UHE da Fumaça “caititu fora da manada é o papado da onça” (REZENDE, 2007, p. 148), pois, o procedimento de licenciamento é institucional e imprescindível que seus ditames e princípios constituintes sejam cumpridos e respeitados.

O diálogo entre os envolvidos é de suma importância em um Estado Democrático de Direito. A imposição de decisões não comunga com a sociedade que construímos e que pretendíamos ou pretendemos ter e manter.

3 As audiências públicas e os princípios da informação e da participação

A Audiência Pública, gênero participação popular, tem por finalidade precípua apresentar aos interessados as ideias e propostas envolvidas no empreendimento em análise, dirimindo dúvidas e recolhendo “críticas e sugestões com relação à instalação da atividade local” (FIORILLO, 2012, p. 238). Baseia-se no princípio constitucional da informação que é decorrente do princípio da participação popular. “Há uma dupla caminhada na audiência: o órgão público presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública” (MACHADO, 2008, p. 255).

Para o direito inglês e o norte-americano a Audiência Pública é etapa integrante do devido processo legal em sentido substancial, na clássica garantia de audiência prévia. O termo tem origem no direito anglo-saxão, sendo denominada de *public hearing*. Seus fundamentos iniciais vêm de documentos internacionais que nos remetem aos direitos dos seres humanos: Pacto de São José da Costa Rica, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (MENCIO, 2007).

A dialeticidade é o elemento principal da Audiência Pública. Trata-se do momento oportuno de debate das questões importantes e dos esclarecimentos entre comunidade, empreendedor e Administração Pública, pois ocorre antes do início da atividade propriamente dita. A divulgação das informações, entretanto, é importantíssima para a clareza dos aspectos e ações envolvidas, sendo essencial a uma discussão franca. “O direito à informação é, ao mesmo tempo, de cada um e de todos, sendo que a primeira parte do art. 5º, XIV, da CF não se direciona com exclusividade aos meios de comunicação social” (MACHADO, 2006, p. 53). O direito de informação

preceituado nesta norma é geral e dirigido a todos. A informação destinada é imprensa está contida no art. 220, *caput* e seus parágrafos da CRFB.

A informação é elemento integrante da possibilidade da comunidade participar ativamente de uma Audiência Pública, prestando sugestões e fazendo críticas. As manifestações da população devem ser consideradas na decisão do pedido de licença. Estes aspectos são relevantes, mas, muitas vezes são esquecidos ou ignorados na prática. “De nada adianta a realização formal de audiências e consultas públicas se a manifestação popular não tiver nenhuma influência no procedimento” (ELLOVITCH, 2012, p. 359).

Muitas Audiências Públicas, como a descrita no caso da UHE da Fumaça,

[...] são realizadas de maneira burocrática, com seus realizadores divulgando informações técnicas de maneira pouco inteligível e ouvindo os pronunciamentos da população com enfado e desatenção. O empreendedor se mostra presente apenas para desdenhar ou menosprezar opiniões contrárias à sua. Muitos cidadãos deixam de comparecer ou de se manifestar, aceitando uma posição fatalista de que tudo aquilo é inútil. Dependendo do modo como as audiências são consideradas, cabe-lhes razão para pensar assim (ELLOVITCH, 2012, p. 359).

A participação popular não é característica exclusiva do Direito Ambiental em que pese ter maior ênfase neste aspecto em razão da cooperação existente entre sociedade e Estado nesta matéria. Para que as políticas ambientais alcancem o ápice de suas pretensões é imperiosa a contribuição de todos na proteção e melhoria do ambiente que, igualmente, é direito de todos.

Consoante dispõe o princípio 10 da Declaração do Rio², a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurando a participação dos cidadãos interessados,

[...] o direito à participação pressupõe o direito de informação e está a ele intimamente ligado. 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 (MILARÉ, 2012, p. 275/276).

2 Princípio 10 da Rio-92: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. 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. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Para o atendimento ao direito de receber informações é primordial a ocorrência de uma Audiência Pública, principalmente quando se trata de interesses ambientais, cujos esclarecimentos também são direito de todos,

[...] trata-se, no fundo, como assinala Paolo Maddalena, “dos valores fundamentais sobre os quais se fundamentam o progresso da coletividade e o desenvolvimento da personalidade do indivíduo, valores que estão ligados no Âmbito de uma visão de coletividade e solidariedade – fins fundamentais que a Constituição impõe à República”. A Constituição Federal, ao atribuir direitos em determinadas áreas, indicou que “todos” eram destinatários dos direitos à saúde (art. 196), à educação (art. 205), à cultura (art. 215) e ao meio ambiente (art. 225) – que estão, portanto, na categoria “interesse geral” (MACHADO, 2006, p. 57).

O princípio da participação está estreitamente atrelado ao princípio da informação, entretanto, com ele não se confunde. Este confere subsídios para a participação, pois quem não conhece, não participa (FERREIRA, 2010). Mais ainda, quem não percebe o problema não se identifica, portanto, não age, não externaliza.

A participação popular nas Audiências Públicas configura verdadeiro exercício democrático no processo de licenciamento (democracia participativa e democracia argumentativa), uma vez que a “participação dos cidadãos não se resume ao período das eleições, pois não se dá apenas através de representantes eleitos (democracia representativa), mas também através da atuação e influência direta dos cidadãos nas decisões estatais” (FERREIRA, 2010, p. 68).

O entendimento acerca da participação nas Audiências Públicas não é aquele que a vincula à possibilidade de manifestação livre, “mas sim como a possibilidade e capacidade de se influir no processo decisório em um determinado ambiente político-institucional” (REZENDE, 2007, p. 107). Trata-se de um ato procedimental formal do licenciamento, no qual há debate público e coleta de opinião para aperfeiçoamento e alcance da melhor decisão administrativa.

As audiências possibilitam a abertura de canais de diálogo entre os envolvidos, momento em que os conhecimentos serão confrontados, sejam eles os conhecimentos técnicos do EIA/RIMA, sejam os conhecimentos tradicionais trazidos pela comunidade. O diálogo entre os envolvidos e a Administração Pública legitima a política ambiental e permite que a decisão seja tomada de maneira compartilhada entre população e Estado.

A interlocução entre os envolvidos permite o reconhecimento e respeito entre os cidadãos e os grupos sociais, atingindo-se uma sociedade democrática, já que

[...] a democracia não é apenas forma ou modo de se decidir a vida pública, com a participação mais ampla possível dos interessados. A democracia é, antes de sua dimensão decisional, um modo de ser coletivo; um modo de ser tolerante e disposto à aceitação do outro, apesar de se poder discordar do outro (OLIVEIRA, 2013, p. 126).

Essa visão envolve o aspecto da alteridade, ou seja, não apenas enxergar o outro, mas, percebê-lo com a significância que se dá a si próprio. É, também, o referencial denominado outridade, pelo qual o ser não é uma totalidade em si mesmo, não é apenas a soma de suas partes, mas, um complexo real existente em uma trama de relações em que há o encontro entre diferentes seres,

[...] onde a complexidade ambiental emerge como uma rede de relações de alteridade (não sistematizáveis) entre o real e o simbólico, onde o ser e sua identidade se reconfiguram na diversidade e na diferença, e onde se abrem para um além do pensável, guiados pelo desejo insaciável de saber e de justiça. (LEFF, 2012, p. 67).

As Audiências Públicas têm por escopo o exercício da participação popular, para tanto, a informação é um dos seus alicerces na construção de uma sociedade mais livre, justa e fraterna, pois a cidadania estará sendo exercida em sua plenitude. Trata-se não só de uma previsão legal, ou uma etapa, no complexo procedimento do licenciamento ambiental, mas de uma realidade que possui reflexos importantíssimos em outras searas da vida em coletividade, ampliando a noção e vivência coletiva da alteridade.

4 O diálogo dos saberes nas audiências públicas

A Audiência Pública é o momento oportuno para o debate, para o confronto de visões e entendimentos com o objetivo de construir um melhor entendimento e uma decisão não pautada apenas no entendimento da Administração Pública, mas lapidada pela contribuição dos envolvidos (Estado, administrados e empreendedor). A sua base de sustentação é a dialeticidade para o alcance de uma decisão compartilhada.

Esse é o momento no licenciamento ambiental em que há uma gestão democrática. A Audiência Pública em simples definição é um instrumento de gestão democrática. É a abertura de canais de diálogo entre a população e os agentes públicos, proporcionando a própria legitimação da política trabalhada - no nosso caso em análise, a legitimação da política ambiental e energética (MENCIO, 2007). É possibilidade de interligação entre o conhecimento científico e o conhecimento tradicional. “A dialética reaparece no mundo pós-moderno como o encontro de visões,

interesses e propósitos contrapostos em uma política da diferença, da diversidade e da outridade” (LEFF, 2012, p. 122).

A percepção do Direito Ambiental em uma formatação objetiva, racional, cumprindo-se as determinações de realização das audiências abre o caminho para uma política que trabalhe a diferença e para uma ética aberta ao dissenso nas relações sociais (LEFF, 2012). É traçado o respeito às diferenças; aliás, mais que respeitar, é forma de fazer a diferença do outro (outridade) aparecer e poder firmar-se como posição ou oposição.

Na situação ocorrida na UHE da Fumaça alguns dos atingidos, quando perguntados sobre a participação nas Audiências Públicas, confirmaram a participação nesses espaços; entretanto, mesmo ouvidos, suas posições não foram consideradas ou aceitas. O espaço institucional para o diálogo existe, mas, em razão da ausência de alguém com autoridade para conduzir ou mediar a reunião, não há respeito, tampouco oitiva verdadeira acerca das opiniões. Não se vê diálogo entre os saberes, há uma opressão do poder econômico pelo medo dos atingidos em firmarem suas convicções. “Segundo um dos atingidos entrevistados da UHE da Fumaça houve oportunidade ‘só que não são aceitas, porque não agrada a (*sic*) empresa. O que nós quer (*sic*) não é de agrado dela e o que ela quer não é de agrado nosso. O que a gente propõe ela não aceita” (REZENDE, 2007).

Assim as pessoas deixam de acreditar que o diálogo é possível e gera efeitos, acreditando apenas no poder da força e de atitudes extremas. Isto acontece porque apenas um saber prevalece, sendo exercido como um saber-poder de exclusão. “A falta de espaços institucionais que permitam resolver o conflito da negociação no licenciamento ambiental é bem retratada na fala e um dos atingidos. Segundo ele ‘você falando ou não falando é uma coisa só. Só quando a gente parou a obra é que eles ouviram a gente” (REZENDE, 2007). Definitivamente, a forma como as audiências são conduzidas, não atende a sua função de gestão compartilhada e de exercício de democracia participativa, pois não respeita a complexidade das relações sociais e não há abertura para a articulação de saberes.

Nesse sentido, “o princípio de contradição deve ser ressignificado na perspectiva de um diálogo de saberes entendido como o encontro e o confronto de proposições, ideias, visões, formas de ser e modos de produção diferentes, mais que de entidades e interesses opostos e contraditórios” (LEFF, 2012, p. 117). “É a abertura do ser constituído por sua história, para o inédito, o impensado; para uma utopia enraizada no ser e no real, construída desde os potenciais da natureza e os sentidos da cultura” (LEFF, 2012, p. 64).

A Audiência Pública possui, portanto, a função de reunir as ideias dicotômicas e proporcionar a integração. Não há dever de decidir consoante a cientificidade ou a tradição. O compromisso da audiência deve ser com o diálogo e o respeito

aos diferentes saberes. A ideia contida na proposta de uma audiência aberta no licenciamento é a “ponderação dos aspectos sociais, econômicos e ambientais, o descuido com qualquer alicerce desse tripé acaba por aleijá-lo e desvirtuá-lo” (ELLOVITCH, 2012, p. 360).

Todo o processo de licenciamento encontra respaldo no Direito, nas normas que dispõem sobre a proteção do meio ambiente e que regem a vida em sociedade, fruto da vivência e da construção de um sujeito aberto ao diálogo,

[...] o direito, integrando esse processo de constituição contínua e dialética não poderá se fazer de outra forma, pois, envolvido em um processo dialético ele se constrói nesse processo, sendo, portanto, marcado pelas dimensões fundamentais ou constitutivas dessa realidade múltipla que, constituindo o direito, será constituída também por ele, assim como pelo sujeito e por tudo o que participa desse processo de constituição da sociedade e do real (PINTO, 2004, p. 87).

A questão ambiental debatida nas Audiências Públicas vai muito além da participação democrática, ela diz respeito a uma amplitude de visão necessária à proteção do meio ambiente para as gerações presentes e para as futuras gerações. Trata-se de uma participação solidária voltada à cooperação intergeracional.

A participação popular é, de fato, um exercício democrático e não se constitui apenas de forma ou de técnica, há que ser vivida e compartilhada entre os integrantes da sociedade. “Democracia não se constrói apenas pela forma, mas se utiliza da forma para extravasar a sua própria essência libertária e igualitária. Por isso, a democracia é um sistema de inclusão das diferenças no processo decisório coletivo” (OLIVEIRA, 2013, p. 127). A democracia é o sistema político-jurídico no qual o diálogo dos saberes encontra respaldo para se solidificar. “O diálogo de saberes ativa a fertilidade da ética da outridade e a política da diferença. Este é o nicho ecológico no qual pode se alojar o pensamento dialético, o crisol onde diferentes culturas e saberes se hibridam para forjar novas ideias, novas racionalidades e novos mundos de vida” (LEFF, 2012, p. 124).

Um futuro sustentável será construído

[...] como um devir guiado por uma racionalidade ambiental, desencadeia as potencialidades do real, a produtividade ecológica da natureza e a fertilidade da vida, através da criatividade cultural e do diálogo de saberes. É um futuro gerado por aquilo que é, mas também pelo ser que desconhecemos, pela abertura do ser para aquilo que está além da produtividade da natureza e da sociedade instaurada (do mundo objetivado e coisificado impulsionado pela economia e pela tecnologia da racionalidade hegemônica dominante);

do que está na potência do ser e que não podemos dominar nem conhecer; do que está além do ser e do que existe “de outro modo de ser”. É a abertura para a complexidade ambiental e para um diálogo entre seres culturais que incorporam conhecimentos, sabedorias e sentidos que se expressam em identidades e práticas na ressignificação do mundo (LEFF, 2012, p. 125).

O diálogo dos saberes quando presente nas Audiências Públicas permite a construção da cidadania e a ocorrência de uma verdadeira democracia participativa. Este é o caminho da dialeticidade, fundamental para que o meio ambiente seja protegido e tutelado pelo Poder Público e por toda a coletividade. Sem a capacidade de discussão de ideias ocorre a supremacia dos poderes e equívocos são cometidos, prejudicando a todos indistintamente pela característica universal do bem ambiental.

5 Considerações finais

A ampliação na produção energética nacional é uma realidade do Brasil e, em razão, do potencial hídrico, bem como da topografia favorável, a construção de Usinas Hidrelétricas tem sido utilizadas como parte da solução do problema. A energia hidráulica é uma energia renovável que gera menos impactos ambientais do ponto de vista da emissão de gases do efeito estufa. Possui, entretanto, diversos impactos sociais, sobretudo, de alagamento de grande parte do território com desapropriações e retirada de comunidades que viviam no local e nas imediações.

Em razão dessas consequências do empreendimento, conhecidas como externalidades, elabora-se um Estudo de Impacto Ambiental, ao qual se dá ciência às partes envolvidas, cujo objetivo precípuo é proporcionar a dialeticidade entre as ideias divergentes dando condições à Administração Pública de decidir com um maior embasamento fático e técnico. A reunião de ideias acontece nas Audiências Públicas, parte integrante do procedimento de licenciamento ambiental.

Os princípios regentes da Audiência Pública são os princípios da informação e da participação, nela, exerce-se a democracia, pois este sistema político-jurídico não se dá com iguais, mas diante do respeito às disparidades.

Para exemplificar o cenário estudado, citamos relatos da situação ocorrida na instalação da Usina Hidrelétrica da Fumaça, na qual se observou uma ausência de alteridade (outridade) entre os envolvidos, prevalecendo a força do poder econômico e a opressão sobre a comunidade.

A dialeticidade e o respeito à diferença gerando novos saberes é a perspectiva por nós adotada e sustentada por Enrique Leff. Por ela, o conhecimento científico produzido pelo empreendedor e seus técnicos no Estudo de Impacto Ambiental deverá

dialogar com os conhecimentos tradicionais trazidos pela comunidade para que, em conjunto, possibilitem a construção do norte a ser determinado pela Administração Pública em sua tomada de decisão.

O diálogo dos saberes promove a gestão compartilhada do bem ambiental e das questões sociais envolvidas em um empreendimento de impactos sócio-econômico-ambientais variados. O Estado Democrático de Direito necessita de espaços abertos ao diálogo para se edificar plenamente.

As Audiências Públicas deveriam ser mais efetivas e cumprir a sua função social de promover o debate, pois salutar a uma sociedade plural e fraterna como pretende a República Federativa do Brasil. Ademais, não podemos deixar de observar que o diálogo dos saberes pressupõe a solidariedade e a cooperação necessária ao trato das questões ambientais, principalmente em sua característica intergeracional.

A convivência harmônica dos saberes é uma alternativa interessante para que as Audiências Públicas atinjam seu escopo de propiciar um diálogo franco e ser elemento importante na construção da decisão da Administração Pública.

Não é a solução para todas as questões que envolvam hidrelétricas, impactos ambientais e meio ambiente, mas é relevante para a construção de uma sociedade mais atuante e que reconheça na participação um canal de compartilhamento das diretrizes na construção de um futuro ambientalmente mais seguro.

Referências

- AGOSTINI, Andréa Mendonça; BERGOD, Raul Cezar. Vidas Secas: energia hidrelétrica e violação dos Direitos Humanos no Estado do Paraná. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n.19, p. 167-192, janeiro-junho de 2013.
- CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. Democracia Deliberativa e Participação Popular no Licenciamento Ambiental do OSX-Estaleiro/SC: desafios e possibilidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n. 20, p. 111-145, julho-dezembro de 2013.
- ELLOVITCH, Mauro da Fonseca. Aspectos Jurídicos Controvertidos do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas. *In.*: REZENDE, Leonardo Pereira; DERGAM, Jorge Abdala (coords.). **Proteção da Biodiversidade: e construção de barragens hidrelétricas**. São Paulo: Fiuza, 2012, p. 341-364.
- FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Direito Ambiental Brasileiro: princípio da participação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 185p.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 902p.
- GOLDEMBERG, José. **Energia e desenvolvimento sustentável**. 2. reimpr. São Paulo: Blucher, 2014, 94p. (Série sustentabilidade; v. 4/José Goldemberg, coordenador).
- LEFF, Enrique. **Aventuras da Epistemologia Ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2012, 135p.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006, 288p.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, 1128p.
- MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, 206p.
- MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 1615p.
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Análise dos Impactos ao Patrimônio Cultural no Âmbito dos Estudos Ambientais. *In.*: REZENDE, Leonardo Pereira; DERGAM, Jorge Abdala (coords.). **Proteção da Biodiversidade: e construção de barragens hidrelétricas**. São Paulo: Fiuza, 2012, p. 269-304.
- OLIVEIRA, Márcio Luís. **A Constituição Juridicamente Adequada: transformações do constitucionalismo e atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, 414p.
- PINTO, João Batista Moreira. As diferentes concepções sobre o sujeito e suas inter-relações com o direito. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 1, n. 02, p. 81-90, 2004.
- REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, 270p.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, 496p.