

**Universidade Federal de Pernambuco
Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano**



**Vulnerabilidades do licenciamento
ambiental à luz da participação pública e
da governança para a sustentabilidade**

Josinês Barbosa Rabelo
Doutoranda

Recife
2014

Josinês Barbosa Rabelo

**Vulnerabilidades do licenciamento ambiental à luz da
participação pública e da governança para a
sustentabilidade**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para a obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Suely Ribeiro Leal
Coorientador: Prof.^o Dr.^o Fábio Bezerra de Andrade

Recife
2014

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Valéria Baltar de Abreu Vasconcelos, CRB4-439

R114v Rabelo, Josinês Barbosa
Vulnerabilidades do licenciamento ambiental à luz da participação pública e da governança para a sustentabilidade / Josinês Barbosa Rabelo. – Recife: O Autor, 2014.
255 f.: il.

Orientador: Suely Ribeiro Leal.
Coorientador: Fábio Bezerra de Andrade.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2014.
Inclui referências e apêndices.

1. Planejamento urbano. 2. Participação. 3. Democracia. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Leal, Suely Ribeiro (Orientador). II. Andrade, Fábio Bezerra de (Coorientador). III. Título.

711.4 CDD (22.ed.) UFPE (CAC 2014-61)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de tese em Desenvolvimento Urbano da doutoranda JOSINÊS BARBOSA RABELO.

Às 09.30 horas do dia 17 de fevereiro de 2014 reuniu-se no Mini Auditório 1 do Centro de Artes e Comunicação, a Comissão Examinadora de tese, composta pelos seguintes professores: Suely Maria Ribeiro Leal (orientadora), Fábio Bezerra Andrade (coorientador), Maria do Carmo Martins Sobral, Ronaldo Augusto Campos Pessoa e Evanildo Barbosa da Silva (Examinadores Externos), Edvânia Torres Aguiar Gomes (examinadora interna), para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: “VULNERABILIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E DA GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE”, requisito final para a obtenção do Grau de Doutora em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Suely Maria Ribeiro Leal, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada APROVADA. O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Renata de Albuquerque Silva, lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 17 de fevereiro de 2014.

- Indicação da Banca para publicação ()

Suely Maria Ribeiro Leal
Orientadora

Fábio Bezerra Andrade
Coorientador/UFRPE/Ciências Sociais

Ronaldo Augusto Campos Pessoa
Examinador Externo/ UFT/Ciências Sociais

Maria do Carmo Martins Sobral
Examinadora Externa/ UFPE/Engenharia Civil

Edvânia Torres Aguiar Gomes
Examinadora Interna/PPG/MDU

Evanildo Barbosa da Silva
Examinador Externo/FASE

Renata de Albuquerque Silva
Secretaria do PPG/MDU

Josinês Barbosa Rabelo
Candidata

*Dedico este trabalho aos
meus pais Jorge e Helena,
pelo incentivo e afeto da vida inteira.*

AGRADECIMENTOS

O processo de construção de um trabalho dessa natureza se dá, na maioria das vezes, em momentos intensos de solidão expressos no distanciamento das pessoas que nos são mais caras. Porém, e apesar disso, tive a oportunidade de compartilhar inquietações, ideias e dúvidas com algumas pessoas e, mesmo reconhecendo que o conteúdo desse trabalho é de minha inteira responsabilidade, admito que muitos contribuíram para a sua consecução. Assim, quero expressar a minha gratidão a essas pessoas que foram conspiradoras do caminho na busca do grau de doutora.

Inicialmente agradeço a Deus, “Render-te-ei graças, Senhor, de todo o meu coração”. És o meu refúgio, energia que me fortalece para caminhar, lutar e realizar os meus sonhos.

Agradeço ao meu amigo espiritual Sabedoria pela companhia nas madrugadas.

À minha família pelas ausências nos encontros de domingo.

Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, e em especial à Prof.^a Fátima Furtado, a minha primeira orientadora que, com sua sabedoria e sensibilidade, apoiou as mudanças do meu projeto de pesquisa, estimulando-me a seguir adiante com outra orientadora.

Ao prof.^o Fábio Bezerra, meu coorientador e amigo, pela troca de ideias, acolhimento, confiança e paciência.

À prof.^a Edvânia Torres, pelas contribuições fecundas na ocasião da banca de qualificação desta tese.

À prof.^a Suely Leal, minha orientadora, cujos debates fortaleceram a escolha do meu caminho.

Ao prof.^o Ronaldo Campos pelo apoio, estímulo, amizade e contribuições.

À prof.^a Maria do Carmo Sobral, pelas contribuições e estímulo na ocasião da defesa do projeto de tese.

Agradeço às amigas, Liana e Regina Célia que com carinho me apoiaram nos momentos difíceis e fortaleceram em mim a certeza de que era preciso continuar.

Às minhas amigas de turma de doutorado de 2009, Lucia, Cynthia e Socorro, companheiras de caminhada com as quais pude compartilhar ideias, dúvidas, angústias, alegrias e um convívio científico mais humano e solidário.

Agradeço à amiga Lúcia Veras pela elaboração da capa.

Aos amigos, Sammy e Carlito pela amizade e compartilhamento de ideias.

Agradeço a Luciano Siqueira e Fernando Nunes de Souza que viabilizaram o meu afastamento do trabalho para o cumprimento das disciplinas do doutorado.

Agradeço aos entrevistados, pescadores, pescadoras, moradores da Ilha de Tatuoca, consultores, representantes das instituições públicas e ONGs, pela inspiração e disponibilidade em participar da pesquisa tornando possível a realização deste trabalho.

Agradeço à amiga e reflexo-terapeuta, Conchita Barreto, que, além de me incentivar, nos momentos de muito estresse, as suas mãos de luz me acalmaram.

À amiga Jullyana Guimarães pelo carinho, incentivo e revisão deste trabalho.

Às minhas amigas e companheiras de trabalho na Faculdade ASCES, Juliene, Flávia, Neidinha, Fernanda e Mirceia pelo estímulo, amizade e solidariedade.

Aos amigos e amigas, Edimilson, Ismael, Grécia, Feliciale, Lenice, Veralúcia, Onilda, Bione, Tia Edna, Eliene, Jussara Leite e Chris pelo incentivo e carinho.

Às minhas amigas superpoderosas Dany, Perla, Ilka e Úrsula pelo incentivo e gargalhadas compartilhadas.

Às amigas, Verônica Rodrigues e Cynthia Lucienne pela amizade e tradução do resumo.

Aos amigos do Setor de Unidades de Conservação e Equilíbrio Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade pelo carinho e amizade e, especialmente, Rafael e João Paulo pelas ideias e textos compartilhados.

Aos amigos da antiga Gerência de Educação Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade pelo apoio, motivação e compreensão durante as minhas ausências.

Agradeço a Cida Pedrosa, Romero Teixeira, Mauricio Guerra e Eduardo Lins da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade pela compreensão e apoio.

Agradeço a CAPES pela concessão de bolsa de estudo para a realização desta pesquisa.

Agradeço o apoio institucional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE, em especial, as coordenadoras do curso, pela compreensão e atenção, bem como o apoio administrativo dispensado por Rebeca, Jonas, Zé, Renatinha, Élide e Carla.

Por fim, quero dizer que todos os tropeços e imprecisões que existirem no presente trabalho são minhas pegadas pelo caminho que trilhei.

*Todos falam em proteger o planeta
Como se tivesse sido invadido
Custa a compreender.
Todos falam de revolução verde,
Proteger as crianças, combater a poluição.
Mas vejam – o capitalismo e a cobiça trouxeram
A falta de ar puro para respirar [...].*

*Benjamin Zephaniah
(Me green poem, in: City Psalms)*

RESUMO

O trabalho tem o objetivo de compreender as vulnerabilidades do licenciamento ambiental sob o marco teórico da participação pública e da governança para a sustentabilidade. O estudo tem como foco o processo participativo da dinâmica do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, instalados em áreas geográficas com relevância ambiental, e as transformações socioambientais ocorridas no território onde esses empreendimentos são instalados sob a égide da sustentabilidade. Nesse contexto, a questão da governança, entendida como um espaço de interação entre os atores assume um papel central, visto que a existência de conflitos em relação à apropriação dos recursos naturais evidencia a necessidade de superar a visão de governança que apresenta o poder público, o setor privado e a sociedade como parceiros sem considerar a existência de uma relação assimétrica de poder em que se confrontam atores que se encontram em posições desiguais em termos de força política, estratégia e recursos financeiros comprometendo a sustentabilidade. A pesquisa tem como questão central: *como as vulnerabilidades do licenciamento ambiental são compreendidas à luz da participação pública e da governança para a sustentabilidade dos recursos naturais e dos grupos sociais atingidos por grandes empreendimentos?* A pesquisa tem como campo empírico o Estaleiro Promar instalado no Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – Suape - PE. A opção teórico-metodológica está direcionada para o campo das abordagens qualitativas privilegiando as entrevistas semiestruturadas realizadas junto ao órgão licenciador, prefeitura e representantes do setor privado, das organizações sociais e dos grupos sociais atingidos, além da análise dos Termos de Referências, Atas do CONSEMA e os EIA/RIMA do empreendimento. Utiliza a análise de conteúdo tendo como eixos temáticos: os interesses dos atores; a dimensão simbólica dos grupos sociais atingidos; mobilização social, participação e controle social; conflitos ambientais e discursos de sustentabilidade. A tese aponta que é necessário uma revisão dos procedimentos de licenciamento ambiental na direção de torná-lo democrático e possibilitar que seja efetivamente um instrumento para a construção da sustentabilidade. Dessa forma, é necessário que se estabeleçam critérios para a remoção da população; criação de espaço para discutir com a sociedade sobre a instalação do empreendimento antes da intervenção do empreendedor no território; maior fiscalização pelo órgão ambiental no cumprimento do Termo de Referência (TR) e dos Programas Básicos Ambientais (PBAs); maior participação do CONSEMA; entre outros. A pesquisa revelou que o processo de elaboração de estudos ambientais do empreendimento em foco, pode ser compreendido como uma desgovernança para a insustentabilidade, visto que não prescindiu de uma articulação entre os atores que indicasse a possibilidade de uma construção democrática de EIA/RIMA e de políticas e ações de desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Governança. Democracia. Participação pública. Licenciamento Ambiental. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The paper has the aim to understand the vulnerabilities of the environmental license under the theoretical mark of the public participation and governance for the sustainability. The focus of the study is the participative process of the dynamic of the environmental license of great enterprises, settled in geographic areas considered as relevant in relation to the environment and the socio- environmental transformations occurred in the territory where those enterprises are located, under the aegis of the sustainability. In this context, the governance matter, understood as a space of interaction between the actors, has a central role, since the existence of conflicts in relation to the appropriation of the natural resources evidences the need to overcoming the governance vision which the public power, the private sector and the society present as partners, without considering the existence of an asymmetrical relation of power in which actors in unequal positions, in terms of political force, strategies and financial resources confront each other, endangering the sustainability. The research has as the central point: *how the vulnerabilities of the environmental license are understood according to the public participation theory and the governance for the sustainability of the natural resources and the social groups affected by big enterprises?* The research has as the empirical field the Estaleiro Promar, located on Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – Suape - PE. The theoretical methodological option is directed to the qualitative approach field, considering the semi-structured interviews accomplished with the license organ, the city hall and representatives of the private sector, the social organizations and the affected populations, besides the analysis of the Reference Terms, proceedings of CONSEMA and the RIMA of the enterprise. It is used the content analysis, having as thematic axes: the actors' interests; the symbolic dimension of the affected social groups; social mobilization, participation and social control; environmental conflicts and the discourses of sustainability. The thesis shows that it is necessary a review of the procedures of the environmental license to make it democratic and an effective instrument for the construction of the sustainability. Thus, it is necessary to establish some criteria to removing the population; the creation of a space to discuss with the society the settlement of an enterprise, before the intervention of the entrepreneur on the territory; a better supervision by the environmental organ, to check the enforce of the Reference Term (RT) and the Basic Environmental Programs (BEP); a greater participation of the CONSEMA, among others. The research revealed that the process of elaborating environmental studies of the project in focus, can be understood as dis-governance to unsustainability, since it did not come from an articulation of the actors, what indicated the possibility of building a democratic construction of EIA / RIMA and policies and actions for a sustainable development.

Key-words: Governance. Democracy. Public participation. Environmental License. Sustainability.

RÉSUMÉ

Le travail vise à comprendre les vulnérabilités du processus d'autorisation environnementale dans le cadre théorique de la participation du public et de la gouvernance pour la durabilité. L'étude met l'accent sur le processus participatif de la dynamique des d'autorisations environnementales de grands projets, installés dans des zones géographiques présentant un intérêt environnemental et les transformations socio-environnementales survenues sur le territoire où ces projets sont installés dans le cadre de la durabilité. Dans ce contexte, la question de la gouvernance, entendue comme un espace d'interaction entre les acteurs joue un rôle central, puisque l'existence de conflits concernant l'appropriation des ressources naturelles met en évidence la nécessité de dépasser la vision de la gouvernance qui présente le gouvernement, le secteur privé et la société comme partenaires sans tenir compte de l'existence d'une relation asymétrique de pouvoir dans laquelle se font face des acteurs qui se trouvent dans des positions inégales en terme de pouvoir politique, stratégie et ressources financières, ce qui compromet la durabilité. La recherche a comme question centrale: *comment les vulnérabilités du processus d'autorisation environnementale sont comprises à la lumière de la théorie de la participation du public et de la gouvernance pour la durabilité des ressources naturelles et des groupes sociaux touchés par de grands projets?* La recherche empirique porte sur le chantier naval Promar installé dans l'Ensemble Industriel Portuaire Gouverneur Eraldo Gueiros – Suape - PE. L'approche théorique-méthodologique est dirigée vers le domaine des approches qualitatives privilégiant les entretiens semi-structurés réalisés au sein des institutions qui délivrent les autorisations, mairie et avec des représentants du secteur privé, des organisations sociales et des populations affectées, en plus de l'analyse des Termes de Référence, des Actes du CONSEMA et les EIA / RIMA de l'ouvrage. A été utilisée l'analyse de contenu ayant comme axes thématiques: les intérêts des acteurs, la dimension symbolique des groupes sociaux touchés, la social mobilization, la participation et le contrôle social, les conflits environnementaux et discourses of sustainability. La thèse souligne qu'il est nécessaire une révision des procédures d'autorisation environnementale dans le sens de les rendre démocratiques et rendre possible qu'elles soient effectivement un outil pour la construction de la durabilité. Ainsi, il est nécessaire que soit établi des critères pour le retrait de la population, la création d'un espace pour discuter avec la société de l'installation du projet avant l'intervention de l'entrepreneur sur le territoire; un contrôle plus approfondi de l'agence de l'environnement dans l'application du Terme de Référence (TR) e des Programmes Basiques Environnementaux (PBAs), une plus grande participation du CONSEMA, entre autres. La recherche a révélé que le processus d'élaboration des études environnementales du projet au point, peut être comprise comme un disgovernance à la non-durabilité, car pas une articulation avance entre les acteurs qui ont indiqué la possibilité de construire une société démocratique EIA / RIMA et les politiques et les actions de développement durable.

Mots clés: Gouvernance. Démocratie. Participation. Autorisation environnementale. Durabilité.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Autorização Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADA	Área Diretamente Afetada
ADDiper	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
AEA	Avaliação de Equidade ambiental
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
ALEPE	Assembleia Legislativa de Pernambuco
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIPS	Complexo Industrial Portuário de Suape
CMMAD	Comissão Mundial para o Meio Ambiente
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
ECE	Comissão Econômica Europeia
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIS	Environmental Impact Statement
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Desenvolvimento Humano Municipal
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISS	Imposto Sobre Serviços
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LP	Licença Prévia
MAPAS	Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade

MMA	Ministério de Meio Ambiente
MPL	Movimento Passe Livre
MST	Movimento dos Sem-Terra
NAIA	Núcleo de Avaliação de Impacto Ambiental
NEPA	National Environmental Policy Act
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Plano Básico Ambiental
PCA	Plano de Controle Ambiental
PCS	Programa de Comunicação Social
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento
PIB	Programa Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPPs	Políticas, Planos, Programas
PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RAP	Relatório Ambiental Preliminar
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
RCA	Relatório de Controle Ambiental
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAS	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SGPR	Secretaria Geral da Presidência
SINIMA	Sistema Nacional sobre Informações Ambientais
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TKCSA	ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico
TR	Termo de Referência
UCs	Unidades de Conservação
UH	Usina Hidrelétrica

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.2	Desenho metodológico da pesquisa	34
Figura 2.3	Escada da Participação	84
Figura 3.5	Processo de licenciamento ambiental em Pernambuco	125
Figura 4.5	Origem do impacto ambiental	127
Figura 5.5	Etapas do processo de elaboração de estudos ambientais	134
Figura 6.5	Localização do CIPS no contexto da região Nordeste	150
Figura 7.5	Mapa da Baía de Suape, prévio à implantação do CIPS	150
Figura 8.5	Localização do CIPS no contexto municipal e do Território Estratégico de Suape	153
Figura 9.5	Localização do Estaleiro Promar	156
Figura 10.5	IDH-M de Ipojuca	157
Figura 11.5	Habitação da Ilha de Tatuoca	160
Figura 12.5	Abastecimento de água da Ilha de Tatuoca	160
Figura 13.5	Casa do Conjunto Habitacional Nova Tatuoca	162
Figura 14.5	Exemplos da tipologia de vestígios arqueológicos	163
Figura 15.5	Síntese dos impactos ambientais apresentados pelo empreendedor	169
Figura 16.5	Mapa de compensação pelo desmatamento com zonas propostas para a preservação	178

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.2	Atores da pesquisa	37
Quadro 2.4	As cinco dimensões do Desenvolvimento Sustentável	113
Quadro 3.5	Normas legais do processo de licenciamento ambiental	122
Quadro 4.5	Conteúdo mínimo do EIA	132
Quadro 5.5	Benefícios da AAE	138
Quadro 6.5	Recursos que devem ser analisados nos meios físico, biótico e antrópico	158
Quadro 7.6	Síntese dos interesses dos atores/objetivos da ação	201

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2 O CAMINHO DA PESQUISA	29
2.1 PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA DA PESQUISA	31
2.2 ETAPAS DA PESQUISA	33
2.2.1 Pesquisa documental	35
2.2.2 Entrevistas	35
2.2.3 Análise dos dados	38
3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	42
3.1 CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA E CONTRA-HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA	43
3.1.1 Concepção hegemônica da democracia: democracia representativa	43
3.1.2 Concepção contra-hegemônica da democracia: democracia participativa	54
3.2 PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	72
3.2.1 Participação pública	82
3.2.1.1 <i>Conceito de participação</i>	82
3.2.1.2 <i>Participação pública no processo de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental e na Audiência Pública</i>	86
4 GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE	92
4.1 PORQUE A GOVERNANÇA?	92
4.1.1 Resgate teórico do conceito de governança	94
4.1.2 Governança e participação	97
4.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE	100
4.2.1 Breve histórico do desenvolvimento sustentável	101
4.2.2 Abordagens de desenvolvimento sustentável	107
4.2.2.1 <i>Abordagem econômico-liberal</i>	108
4.2.2.2 <i>Abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento</i>	111
4.2.2.3 <i>Abordagem política de participação democrática</i>	114
4.2.3 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: conceitos dicotômicos?	115
5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE GRANDES EMPREENDIMENTOS: A ELABORAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL/RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL E AUDIÊNCIA PÚBLICA	119
5.1 CADEIA PRODUTIVA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PERNAMBUCO	122
5.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL	126
5.2.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	130
5.2.2 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	133
5.3 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AEE)	135
5.4 AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA)	139
5.5 AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	141
5.6 CONFLITOS AMBIENTAIS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PROCESSO	144
5.6.1 Comunidades e conhecimentos tradicionais: pescadores e sitiantes	146
5.7 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO DA PESQUISA: ESTALEIRO PROMAR	148
5.7.1 Breve histórico do Complexo Industrial Portuário de Suape	149
5.7.2 Aspectos do licenciamento ambiental do Estaleiro Promar	155

5.7.2.1 <i>Delimitação das áreas de influência</i>	158
5.7.2.2 <i>Impactos ambientais do empreendimento</i>	165
5.7.2.3 <i>Medidas de mitigação</i>	170
5.7.2.4 <i>Medidas Compensatórias</i>	175
5.7.2.5 <i>Audiência Pública</i>	179
6 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE NA ÓTICAS DOS ATORES	181
6.1 INTERESSES DOS ATORES	181
6.2 MOBILIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL	202
6.3 DIMENSÃO SIMBÓLICA	210
6.4 CONFLITOS AMBIENTAIS	213
6.5 DISCURSOS DE SUSTENTABILIDADE	217
6.5.1 Discursos dos atores públicos	217
6.5.2 Discursos dos empreendedores/consultores	223
6.5.3 Discursos da sociedade civil	225
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	227
REFERÊNCIAS	237
APÊNDICES	

1 INTRODUÇÃO

*A gente principia as coisas, no não
saber por que, e desde aí perde o
poder de continuação, porque a vida
é mutirão de todos, por todos
remexida e temperada.*

*Guimarães Rosa
(Grande Sertão Veredas)*

O modelo de desenvolvimento vigente nas sociedades contemporâneas prioriza o crescimento econômico e mercantiliza a natureza, produzindo um processo de degradação ambiental contribuindo, assim, para a emergência de situações de conflitos e de injustiça ambiental.

O Estado, na perspectiva de democratizar a gestão ambiental, utiliza uma linguagem técnica e despolitizada excluindo a sociedade dos processos decisórios, demonstrando a fragilidade dos espaços de governança produzindo o que Leo Maar (2007) chama de uma política de despolitização quando evidencia a contradição da política que, apesar de ser orientada para atender às demandas das populações mais vulneráveis, torna-as mais excluídas. Outrossim, essas práticas de despolitização favorecem a lógica da acumulação do capital em que o Estado aparece como legitimador dessa lógica, quando lhe cabe evitar que as decisões privilegiem os atores com maior poder de influência, sobretudo os que sofrem os impactos do modelo de desenvolvimento econômico em curso.

Esse modelo de desenvolvimento, nos dias atuais, tem priorizado a instalação de grandes empreendimentos em todo o Brasil, e, em especial, no estado de Pernambuco, exigindo que os atores (setor público, setor privado e sociedade) com os seus interesses diversos criem espaços democráticos de governança para a sustentabilidade.

Os conflitos de interesses quando não previstos e debatidos implicam sérios comprometimentos quanto à questão da prevalência do enfoque social e da democratização. A desigualdade de poder entre Estado, agentes econômicos e comunidades, bem como os conflitos de interesses sociais, econômicos e políticos podem conduzir à privatização de áreas estratégicas fundamentais

para a promoção do desenvolvimento local, da qualidade de vida e do bem-estar social, conforme se verifica nos trabalhos de Leal (2003; 2005).

Esse cenário tem como referência a dinâmica político-decisória que se encontra atrelada aos limites dos ecossistemas e à busca de sustentabilidade através de medidas que considerem os processos democráticos de tomada de decisão como arena privilegiada para a resolução de problemas ambientais. Ferreira (1998, p. 117) destaca que "em várias ações governamentais na área de meio ambiente que os motivos, as crenças dos *policymakers* que formularam e implementaram essas políticas, foram na verdade resultado de uma rede de ações interdependentes." Ou seja, as demandas da sociedade foram traduzidas de forma diferenciada contradizendo as diretrizes constitucionais, pondo em questão a própria legalidade e legitimidade desse processo.

Para a autora, é preciso reconhecer que a sustentabilidade só pode ser alcançada sob regimes políticos de democracia participativa que garantam a gestão¹ autônoma da sociedade. Assim, a internalização da questão ambiental² passa pela governança, pela ampliação da esfera de atuação política, pelo reconhecimento e pela legitimidade do envolvimento da sociedade. A governança implica relação entre o Estado, sociedade e mercado como espaço onde é possível esses atores construir alianças e cooperação, mas também é espaço de conflitos.

Destarte, no contexto da instalação de grandes empreendimentos³, a questão da governança remete à interação dos atores nos procedimentos de licenciamento ambiental e à ampliação da participação nos processos decisórios na perspectiva da sustentabilidade das populações e dos recursos naturais.

¹ Refere-se aos instrumentos, mecanismos e arranjos político-institucionais no processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

² A questão ambiental é entendida como uma problemática que se refere à forma como o capital subordina a natureza aos interesses da produção e reprodução do capital produzindo problemas socioambientais.

³ Utiliza-se o termo empreendimento por vigorar nas leis que tratam dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental.

No Brasil, no processo de instalação de grandes empreendimentos é comum ocorrerem conflitos na discussão dos impactos ambientais⁴ negativos que esses empreendimentos produzem, sobretudo quando são instalados em áreas geográficas de recursos naturais relevantes. Os conflitos ambientais são caracterizados pelo embate dos interesses coletivos e privados sobre os recursos naturais que são bens coletivos e devem ser compartilhados por toda a sociedade (ACSELRAD, 1992).

Esses conflitos têm como objeto de disputa a natureza e o modo de vida de um ou mais grupos sociais e apontam para a necessidade de avaliar as mudanças antrópicas na qualidade de vida das populações e no meio ambiente, bem como a proposição de políticas públicas que expressem as demandas das populações que são atingidas por esses empreendimentos devendo estar expressas nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA)⁵.

Os grandes empreendimentos são aqui entendidos como grandes projetos públicos ou privados que mobilizam um grande volume de recursos e mão de obra e que produzem alterações no cotidiano das populações do território⁶ onde são implantados.

⁴ Faz mister destacar que a análise dos impactos ambientais não faz parte do objeto desse estudo. Os impactos ambientais são situados no contexto dos grandes empreendimentos tomando como referência os Estudos de Impactos Ambientais (EIAs) do empreendimento em estudo. Assim, os impactos ambientais aqui referidos implicam no conjunto de relações entre os aspectos naturais, sociais e econômicos que caracterizam a produção e a transformação do ambiente.

⁵ O EIA identifica, prevê e interpreta os impactos ambientais e o RIMA, documento de comunicação, tem a função de publicizar o estudo apontando as conclusões às autoridades encarregadas da tomada de decisão e à sociedade em geral.

⁶ Diversos autores discutem o conceito de território, tais como Raffestin (1993), Haesbaert (2006), Souza (2003), Andrade (1995), Santos (2002) e Santos e Silveira (2008) dentre outros, enfocando aspectos como o econômico, político, cultural ou o entrelaçamento destes. Raffestin (1993) enfoca o caráter político-administrativo do território, entendendo-o como um espaço físico onde se localiza uma nação. Adverte que o espaço é pré-existente ao território. O resultado de uma ação conduzida por um ator sigmático que realiza um programa de qualquer nível é a territorialização do espaço. Nesse sentido, a construção do território revela relações marcadas pelo poder. Haesbaert (2006) desenvolve uma análise agrupando três vertentes que considera básicas diante de várias noções de território; i) política – referida às relações espaço-poder em geral, ou jurídico-política – relativa às relações espaço-poder institucionalizada. O território é delimitado e controlado pelo poder político do Estado; ii) cultural ou simbólico-cultural prioriza dimensão simbólica e mais subjetiva. O território é visto como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; iii) econômica – menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, onde o território é visto como produto espacial do embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho. Haesbaert ainda incorpora a interpretação natural (ista) do território que é pouco veiculada.

Os empreendimentos instalados em áreas de grande valor ambiental e cultural têm expulsado a população nativa e produzem novos espaços, a exemplo das comunidades de pescadores e ribeirinhas, formando enclaves que ameaçam a sustentabilidade das populações e das áreas que deveriam ser preservadas, além de evidenciar a falta de articulação entre o planejamento e a conservação e entre o poder público e a sociedade. Ou seja, por um lado as políticas públicas têm criado um sistema de proteção ambiental, mas, por outro lado, o poder público não é eficiente no sentido de fazer cumprir os preceitos legais.

Dessa forma, pode-se dizer que não existe interesse do Estado de promover o desenvolvimento sustentável e em convivência com os agentes econômicos tem promovido degradação socioambiental, questão que se evidencia no colapso das infraestruturas públicas, na degradação dos recursos naturais e na capacidade das instituições não-estatais, sobretudo da sociedade civil organizada, de desafiar as instituições do Estado na construção de um projeto de desenvolvimento.

Não obstante, a iniciativa privada tem um papel importante no desenvolvimento local/regional quando relaciona os objetivos econômicos aos sociais. Contudo, observa-se que os interesses privados têm modificado os ecossistemas pondo em risco os interesses da sociedade, tais como, as respostas aos impactos ambientais e espaciais das transformações econômicas que interferem na sustentabilidade das cidades e produzem conflitos ambientais, visto que a fragilidade da regulação local e a anuência do poder público permitiram a

Entende o território com base nas relações entre sociedade e natureza, no que se refere ao comportamento dos homens e mulheres em relação ao seu ambiente físico. Já Souza (2003) faz uma abordagem política e cultural, visto que o autor identifica que nas grandes metrópoles grupos sociais estabelecem relações de poder formando territórios pelas diferenças culturais. Para o autor, o território é um espaço definido e delimitado pelas relações em que o poder não se restringe ao Estado abarcando o território do Estado-Nação. Identifica que nas grandes cidades existem múltiplos territórios: o da prostituição, do narcotráfico, das gangues, entre outros que podem ser temporários ou permanentes. Andrade (1995, p. 19) nas suas reflexões aborda o conceito de território adotando uma abordagem política e econômica. Ressalta que o conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar. O território está associado à ideia de poder, de controle quer do Estado, quer do “poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas”. Santos (2002, p. 21) conceitua espaço “como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”. Caracteriza o território numa abordagem política, considerando-o como o “nome político para o espaço de um país” (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p.19). Depois dessas considerações, o conceito de território aqui adotado como produto histórico do trabalho humano que resulta na construção de uma delimitação territorial que considera aspectos os econômico, social, cultural e político permeados pelas relações de poder.

inserção percuciente do setor privado em áreas com características ambientais naturais, a exemplo da instalação de grandes empreendimentos imobiliário-turísticos no litoral brasileiro.

Nesse contexto, pode-se dizer que a relação uso econômico e preservação dessas áreas tem sido cada vez mais conflituosa devido à transformação de recursos naturais em valores econômicos gerando conflitos entre a ampliação da capacidade das políticas públicas e a gestão do uso do solo (SILVA e FERREIRA, 2010).

Lipietz (1988) nas reflexões que desenvolve sobre a Teoria da Regulação ressalta que as relações sociais necessitam de regulação, haja vista que tais relações são contraditórias e se revelam através da conduta dos atores. Essa questão evidencia a necessidade do funcionamento de uma governança com capacidade de elaborar e implementar políticas públicas de forma democrática relacionadas ao uso dos recursos naturais com resposta social tendo como princípio a sustentabilidade em suas diversas dimensões.

A sociedade e os órgãos governamentais devem ser os responsáveis pela regulação na busca da sustentabilidade. Nesse sentido, o licenciamento ambiental se constitui em um instrumento de regulação das atividades econômicas sobre o meio ambiente e deve ser considerada a participação pública na decisão sobre o projeto de instalação do empreendimento público ou privado, elaboração de estudos ambientais, proposições de políticas e sistema de monitoramento das intervenções do empreendedor no território como meio de garantir a sustentabilidade e fortalecer a democracia e a cidadania.

No Brasil, a Lei Federal 6.938 de agosto de 1981 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente criou a estrutura institucional para sua implementação e definiu as competências dos órgãos encarregados de sua aplicação. Estabeleceu que as atividades ou empreendimentos geradores de impactos ambientais necessitam de licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental se configura como um relevante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação pública na tomada de decisão. É um procedimento administrativo dividido em etapas visando facilitar o controle do

poder público sobre as fases de planejamento, instalação e operação dos empreendimentos com potencial de produzir impactos socioambientais.

No entanto, o que se observa é que o acesso às informações sobre grandes projetos é desigual para os diferentes segmentos sociais, bem como os impactos ambientais produzidos, ou seja, os mais atingidos são aqueles que têm menos acesso às informações e aos processos de decisão política.

Estudo realizado pela FASE e ETTERN (2010) evidencia que os mecanismos de avaliação ambiental desconsideram empiricamente o entrelaçamento dos aspectos dos meios físico, biológico, social e econômico, bem como as dinâmicas socioculturais de apropriação, uso e reprodução dos recursos ambientais. A lógica dos empreendedores para a realização do EIA/RIMA não evidencia a história da população, a sua relação com o ambiente e seus aspectos simbólicos.

EIAs/RIMAs podem servir para legitimar ações e impactos ambientais quando desconsideram as dimensões socioculturais de apropriação, uso e reprodução dos recursos naturais pelos grupos sociais atingidos, logo, são desconectados da realidade social e apropriados pelos interesses econômicos envolvidos na questão. Nesse sentido, pode-se dizer que no Brasil e, em particular, em Pernambuco a ação do poder público tem sido no sentido de atrair a instalação de empreendimentos sem considerar aspectos ambientais relevantes, comprometendo os interesses da sociedade e esvaziando o papel político que os EIAs/RIMAs assumem desde que passaram a ser exigidos.

Os empreendedores, visando minimizar os impactos de suas ações, desenvolvem ações de responsabilidade socioambiental que, em algumas, situações trazem uma série de distorções no que se refere ao papel do Estado e das empresas sobre o território. Vários exemplos desse processo podem ser citados: o Complexo Hidrelétrico de Belo Monte⁷ (PA) - empreendimento

⁷ Belo Monte é uma Usina Hidrelétrica (UH) processo de construção no Rio Xingu, no estado brasileiro do Pará, nas proximidades da cidade de Altamira. Os estudos para o aproveitamento hidrelétrico da bacia do rio Xingu foi iniciado em 1975 e concluído em 1980 prevendo o aproveitamento da bacia através de sete barramentos e o alagamento de cerca de 18 mil km² de floresta atingindo 12 Terras Indígenas e outras comunidades. O projeto prevê a inundação de 516 km² de Floresta Amazônica (SEVÁ FILHO, 2005). Esse processo tem gerado muitos conflitos ambientais, inclusive com a denúncia de irregularidades na elaboração do EIA/RIMA. O referido estudo foi concluído em fevereiro de 2010 com a Licença Prévia publicada no Diário Oficial à revelia dos técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

público; a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA⁸ (RJ) – empreendimento privado, entre outros.

No estado de Pernambuco, assiste-se à instalação de vários empreendimentos econômicos estimulados pelo governo estadual no Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS). A articulação e mobilização do governo fez com que Pernambuco se tornasse um dos estados do Nordeste que mais tem recebido investimentos públicos e privados. Essa ação é identificada como projetos para o desenvolvimento do estado no contexto da política de crescimento econômico do governo federal fazendo emergir novas centralidades (Suape e Goiana) e novos focos dinâmicos (Petrolina, Caruaru, Vitória de Santo Antão, Glória do Goitá, entre outros). O complexo implantado a partir da década de 1970, mas foi a partir de 2005 que CIPS ganhou maior dinamicidade com a implantação dos projetos e da construção da Refinaria Abreu e Lima, do Estaleiro Atlântico Sul e da Petroquímica da Petrobrás exigindo a ampliação e dinamização da infraestrutura, transformando Suape em um verdadeiro canteiro de obras.

Os empreendimentos instalados no CIPS têm provocado impactos ambientais, como por exemplo, a expulsão de populações nativas, bem como a alteração do cotidiano dos grupos sociais atingidos, o desmatamento da Mata Atlântica e a destruição do manguezal, que é o preço que a natureza está pagando pelo

Renováveis - IBAMA. Esse fato é associado à divisão do IBAMA em duas instituições: O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e IBAMA. A usina foi leiloada em abril de 2010, também à revelia de decisão judicial que tinha liminar com conteúdo contrário a instalação da UH Belo Monte, mas a usina terminou sendo leiloada e arrematada pelo consórcio Norte Energia liderado pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - (CHESF) em parceria com as construtoras privadas Queiroz Galvão e Mendes Jr. No ano de 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) solicitou ao governo brasileiro a suspensão do processo de licenciamento e da instalação do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte com a justificativa dos prejuízos socioambientais aos direitos humanos das comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu. O governo brasileiro reagiu ameaçando de deixar de participar da OEA e de repassar anualmente a entidade o valor de 800 mil dólares. O governo não considerou o pedido formal da OEA e em junho de 2011, o IBAMA concedeu a licença de instalação da UH Belo Monte (SILVA, 2012).

⁸ A ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) é uma empresa alemã e é um dos maiores empreendimentos privados da América Latina. Produz cerca de cinco milhões de placas de aço por ano para exportação. Os conflitos giram em torno dos efeitos das atividades do empreendimento à saúde dos moradores e à renda dos pescadores e ao meio ambiente de Santa Cruz, Itaguaí e outras áreas pertencentes à Bacia Hidrográfica da Baía de Sepetiba, Rio de Janeiro, bem como a falta de adequação aos critérios de proteção ambiental. A TKCSA para se instalar no Rio de Janeiro recebeu isenções fiscais de Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) (PORTO et al, 2011).

desenvolvimento econômico do estado. Esses empreendimentos geram resíduos com potencial de degradar o ambiente podendo ser caracterizados como “empreendimentos sujos”, a exemplo da refinaria de petróleo e os estaleiros.

A instalação desses projetos incita a reflexão sobre o licenciamento ambiental: de que lado está? Pode-se dizer que essa questão é ideológica, visto que os estudos ambientais camuflam as transformações socioambientais que esses projetos produzem visando atender aos interesses dos empreendedores, ou seja, do capital.

Para refletir sobre esse processo, toma-se como referência o licenciamento do Estaleiro Naval Promar⁹, um empreendimento localizado no CIPS. A sua escolha como objeto empírico se deve a alguns critérios:

- a. está localizado no litoral sul, área mais impactada do estado de Pernambuco tanto de forma positiva como negativa;
- b. envolve vários atores, interesses e conflitos;
- c. é um empreendimento inovador no estado.

O licenciamento ambiental do empreendimento em tela será estudado à luz da participação e da governança para a sustentabilidade na perspectiva de compreender as vulnerabilidades do processo de elaboração do EIA/RIMA e da Audiência Pública. Tendo por base os argumentos comentados, a pesquisa tem como questão central: *como as vulnerabilidades do licenciamento ambiental, no que se refere à elaboração do EIA/RIMA e da Audiência Pública, são compreendidas à luz da participação pública e da governança para a sustentabilidade dos recursos naturais e dos grupos sociais atingidos por grandes empreendimentos?*

Faz mister ressaltar que é fundamental a participação pública no processo de licenciamento ambiental, visto que os planos e programas criados para mitigar os impactos sociais e ambientais geralmente não respondem às demandas sociais.

⁹ Considera-se importante destacar que se utiliza o Estaleiro Promar como campo empírico da pesquisa, mas não significa que os problemas socioambientais produzidos com a instalação do estaleiro sejam de sua responsabilidade, visto que existem outros estaleiros instalados na Ilha de Tatuoca (a exemplo do Atlântico Sul que já está em operação e o CMO em processo de instalação). Os passivos são também do CIPS enquanto gestor do território.

A pesquisa respalda-se no seguinte pressuposto: a governança entendida como a interação entre atores tem a capacidade de influenciar no processo de licenciamento ambiental se for garantida a participação efetiva ampliando a atuação política da sociedade na busca da sustentabilidade. Logo, a governança tem relação com a legitimação política dos processos decisórios, como as decisões sobre as questões ambientais são tomadas e como estão representados os interesses da sociedade. Há um jogo de interesses cruzados na relação entre os atores públicos, privados e sociais. Os empreendedores articulados ao poder público obtém a garantia de retorno dos investimentos realizados e nessa negociação os interesses da sociedade não estão representados. A instalação do Estaleiro Promar no CIPS não precedeu de uma discussão com a sociedade. Logo, não houve a constituição de um processo democrático evidenciando que existem vulnerabilidades do processo de elaboração do EIA/RIMA e da Audiência Pública que merecem ser estudadas.

Orientada pela questão central, *compreender as vulnerabilidades do processo de elaboração do EIA/RIMA e da Audiência Pública à luz da participação pública e da governança para a sustentabilidade dos recursos naturais e dos grupos sociais atingidos pela instalação de grandes empreendimentos* constitui-se o objetivo central desta tese.

O objeto empírico da pesquisa converge interesses de diversos atores da sociedade: população atingida, empreendedores, gestores públicos e movimentos sociais que se conflitam dando forma e função a esse local ao longo da última década.

Entende-se que a contribuição de uma pesquisa desta natureza permite um maior entendimento sobre a aplicação dos conceitos de governança, participação, democracia e sustentabilidade no processo de licenciamento ambiental, especialmente no que se refere a elaboração de Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais (EIA/RIMA), bem como a Audiência Pública. Contribui também para a compreensão sobre a formulação e implementação de estratégias do setor público, setor privado, grupos sociais atingidos, ONGs e Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) na negociação de conflitos ambientais. Permite ainda, o

entendimento da lógica e estratégias de ação do poder público, do setor privado e dos grupos sociais atingidos no processo de licenciamento ambiental. Nessa direção, a pesquisa tem relevância em vários aspectos, destacando-se as importantes contribuições para a compreensão das vulnerabilidades do licenciamento ambiental:

- a. a explicitação teórica e empírica da complexidade que envolve a participação, a governança e a sustentabilidade na dinâmica do licenciamento ambiental;
- b. as vulnerabilidades do licenciamento ambiental em relação à elaboração do EIA/RIMA e a Audiência Pública ;
- c. a compreensão das ações e dos discursos dos atores em torno da sustentabilidade, trazendo à tona a relação entre interesses e percepções que os atores representam;
- d. as implicações negativas e positivas de empreendimentos de impactos.

A tese está estruturada em cinco capítulos. No primeiro, apresenta-se o processo da pesquisa destacando os procedimentos metodológicos e a análise dos dados.

No segundo e terceiro capítulos são tratados os conceitos que são abordados no presente trabalho. Trata-se das formulações teóricas que servem de referência para a discussão dos processos em análise. Os conceitos abordados são compreendidos na sua dimensão polissêmica, entendendo que não se trata de uma questão de mérito ou de demérito, mas de características do próprio campo de investigação. Nessa direção, é importante ressaltar que aqui se assume uma abordagem de governança que privilegia a interação entre os atores nos processos decisórios na perspectiva da ampliação da participação pública. Assim, no segundo capítulo o enfoque é dado às concepções de democracia: hegemônica (representativa) e contra-hegemônica (participativa) expondo as ideias dos principais teóricos que abordam o tema dando destaque para a experiência brasileira de democracia participativa.

O terceiro capítulo trata da discussão sobre governança orientada pela noção de sustentabilidade. Discutem-se as três abordagens de desenvolvimento

sustentável no que se referem ao potencial democrático, quais sejam: econômico-liberal, ecológico-tecnocrata de planejamento e política de participação democrática.

O quarto capítulo apresenta o panorama do licenciamento ambiental do Estaleiro Promar destacando a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e a Audiência Pública destacando a participação pública nesses processos. Assim, tem-se um breve histórico do Complexo Industrial Portuário de Suape, local onde se encontra instalado o empreendimento em tela. Insere-se neste território a comunidade de Tatuoca e os pescadores que sofreram impactos diretos nos seus quadros de vida, trabalho e reprodução sociocultural.

Por fim, o quinto capítulo apresenta a análise dos dados a partir dos conceitos tratados no referencial teórico e dos temas que emergiram dos dados da pesquisa, tais como: interesses dos atores, mobilização, participação e controle social, dimensão simbólica, conflitos ambientais e discursos de sustentabilidade. Nas considerações finais, busca-se apresentar as evidências da pesquisa.

2 CAMINHO DA PESQUISA

Pensar é difícil. Pensar é um ato complexo. E pensar é – acima de tudo – um processo com curso e direção, um intervalo de tempo e uma série de passos ou etapas que conduzem a um resultado. Pensar bem é trabalhoso, muitas vezes árduo. Sendo um processo, nem todos os passos ou etapas são lineares, alguns são circulares e se superpõem a outros, até atingir-se o resultado esperado.

*M. Scott Peck
(Além da trilha menos percorrida).*

Governança, democracia e sustentabilidade têm se constituído como objeto de trabalhos acadêmicos em várias áreas do conhecimento demonstrando a relevância que vem assumindo os paradigmas que orientam os modelos de planejamento e de gestão ambiental na tomada de decisões sobre o uso e gestão dos recursos naturais.

Uma das abordagens desses trabalhos preocupa-se com a questão da participação tendo como objeto empírico os Comitês de Bacia e as Unidades de Conservação, entre outros. Nesse sentido, a participação da sociedade nas questões relacionadas à proteção ambiental é um instrumento que possibilita o funcionamento dos sistemas ecológicos e das relações de poder no processo de governança (CAMPOS e SCHÄFER, 2011).

Outra abordagem analisa conflitos ambientais, justiça e racismo ambiental. O foco dessas pesquisas remete às consequências ambientais do modelo de desenvolvimento que destina a maior parte dos danos ambientais às populações mais vulneráveis, refletindo sobre a apropriação privada dos recursos naturais. Vários pesquisadores discutem essa temática, a exemplo de Acserald (2004-a; 2004-b); Martínez-Alier (1999; 2007); Bullard (2002; 2004; 2005), entre outros.

Na atualidade, assiste-se no Brasil à instalação de vários empreendimentos instalados pelo Estado (governo federal e estadual) como projetos de desenvolvimento econômico incitando refletir sobre a governança e o processo participativo no processo de licenciamento desses empreendimentos. Assim, a

presente pesquisa faz uso de uma abordagem integrada da democracia, da governança e da sustentabilidade tomando como objeto empírico o licenciamento de um empreendimento situado no Complexo Industrial Portuário de Suape: Estaleiro Atlântico Promar.

Nos dias atuais, no Brasil, vários estaleiros estão sendo instalados motivados pela política do governo, via Petrobras, que passou a privilegiar as embarcações para a exploração de petróleo construídas no Brasil. É interessante destacar que, até então, esses tipos de empreendimentos se instalavam no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e atualmente estão sendo instalados em outros estados saindo do eixo Sul-Sudeste, a exemplo de Suape (PE), Pontal de Coruripe (AL), Aracaju (SE), Maragogipe (BA) e Biguaçu (SC).

Na instalação desses empreendimentos, nem sempre os preceitos legais são criteriosamente observados. O interesse do poder público em atrair investimentos que possam gerar emprego e multiplicar a arrecadação de impostos pressiona a emissão de licenças ambientais prevalecendo os interesses dos empreendedores e do poder público em detrimento dos interesses sociais. Daí, portanto, emergem as questões relacionadas à governança com reflexos na democracia quando os processos de tomada de decisão não levam em consideração a ampliação da participação da sociedade.

O centro dessa questão está na participação, tendo em vista a importância de verificar os seus usos retóricos e concepções minimalistas da democracia e os espaços de governança na dinâmica do licenciamento ambiental. É nesse campo em que a presente pesquisa se insere.

Tem como objetivo central *compreender as vulnerabilidades do licenciamento ambiental à luz da participação pública e da governança para a sustentabilidade dos recursos naturais e dos grupos sociais atingidos pela instalação de grandes empreendimentos*, tendo como estudo empírico o licenciamento ambiental do Estaleiro Promar. Tem como objetivos específicos:

- a. analisar como os atores se articulam em torno dos seus interesses no licenciamento ambiental;

- b. analisar como se dá a participação da sociedade na dinâmica do licenciamento ambiental, observando:
 - a elaboração do EIA/RIMA do Estaleiro Promar;
 - a Audiência Pública.
- c. identificar como o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) interfere na decisão de instalação de grandes empreendimentos, bem como nos procedimentos de licenciamento ambiental;
- d. verificar como os conflitos ambientais decorrentes da instalação do Estaleiro Promar são negociados.

O plano teórico-conceitual, que orienta as formulações relativas ao objeto de estudo, fundamenta as hipóteses de trabalho e interpreta a interação dos atores (setor público, setor privado e grupos sociais atingidos) nos procedimentos de licenciamento ambiental. Assim, reflete sobre os aspectos da democracia participativa e da governança para a sustentabilidade.

2.1 PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA DA PESQUISA

O caminho trilhado para esclarecer as questões que direcionam a pesquisa considera a interpretação da realidade com base na visão dos atores articulando as questões teóricas e os objetivos do estudo. Nesse sentido, fez-se a opção teórico-metodológica direcionada para o campo das abordagens qualitativas que são

[...] entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do SIGNIFICADO e da INTENCIONALIDADE como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas. (MINAYO, 2010, p. 22, grifos da autora).

A abordagem qualitativa permite apreender os significados dos discursos, a dinâmica das relações que se estabelecem entre os atores e as suas contradições, bem como analisar os impactos ambientais causados pela ação dos atores sociais, em especial, a ação do mercado imobiliário-turístico na

direção de contribuir na construção de arranjos institucionais de governança ambiental visando a implementação de políticas públicas sustentáveis.

O contexto de análise se constitui em um conjunto de atividades interpretativas acerca do objeto de estudo, empregados múltiplos métodos e estratégias de pesquisa, “[...] é uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas matéricas e interpretativas que dão visibilidade ao mundo.” (DENZIN e LINCOLN, 2006, p. 17). Partindo do princípio de que a compreensão da realidade está ligada ao ato existencial humano, as abordagens qualitativas não se preocupam em estabelecer leis para generalizações (GOLDENBERG, 2004).

Para atingir os objetivos propostos, fez-se a opção da fenomenologia. A fenomenologia é aqui entendida como o compromisso de compreender o fenômeno em estudo sem a intenção de esgotar todas as possibilidades de entendimento, mas, de outro modo, como uma forma de contribuir para a sua explicação. Assim, enfatiza os discursos sobre as experiências dos atores acerca do licenciamento ambiental, na construção do EIA/RIMA e na participação pública na Audiência Pública.

A perspectiva filosófica escolhida para situar o objeto de estudo respalda-se nas ideias de Merleau-Ponty. Para esse autor (1999, p. 437), o conhecimento está na vida sendo a experiência do mundo fundamental para a significação do mesmo:

É na experiência do mundo que todas as nossas operações lógicas de significação devem fundar-se, e o próprio mundo não é, portanto uma certa significação comum a todas as nossas experiências, que leríamos através delas, uma ideia que viria animar a matéria do conhecimento.

Destarte, nessa tese, o recurso à fenomenologia¹⁰, deve-se a sua articulação com a comunicação da vida cotidiana e do senso comum dentro dos seguintes pressupostos: “o ser humano como ser histórico e finito complementa-se por meio da comunicação; sua linguagem também é limitada, ocupando um ponto

¹⁰ A fenomenologia possui como precursor Franz Brentano, mas foi o filósofo Edmund Husserl quem formulou as principais noções dessa linha de pensamento abrindo caminho para outros pensadores, tais como: Maurice Merleau-Ponty, Jean-Paul Sartre, Martin Heidegger, Alfred Schutz entre outros.

no tempo e no espaço; por isso, é preciso compreender também seu contexto e sua cultura.” (MINAYO, 2010, p. 166). A prática da pesquisa fenomenológica está voltada à observação dos fatos e o significado destes.

2.2 ETAPAS DA PESQUISA

O recorte temporal da pesquisa refere-se ao período 2010 a 2012. Em 2010 é elaborado o EIA/RIMA do Estaleiro Promar e em 2012, ano em que a pesquisa de campo foi concluída. O trabalho investigativo alicerça-se sob três eixos:

1. *Plano teórico-conceitual* – aspectos teóricos relativos ao objeto de estudo;
2. *Estudo empírico* consubstanciado a partir da pesquisa de campo, espaço de atuação dos atores e da manifestação de seus interesses possibilita compreender a governança que se estabelece no contexto do licenciamento ambiental com enfoque na participação e na sustentabilidade dos recursos naturais e dos grupos sociais atingidos pelos grandes empreendimentos;
3. *Dimensão do conhecimento* – a interpretação das vulnerabilidades do licenciamento ambiental. A Figura 1.1 apresenta o desenho metodológico da pesquisa.

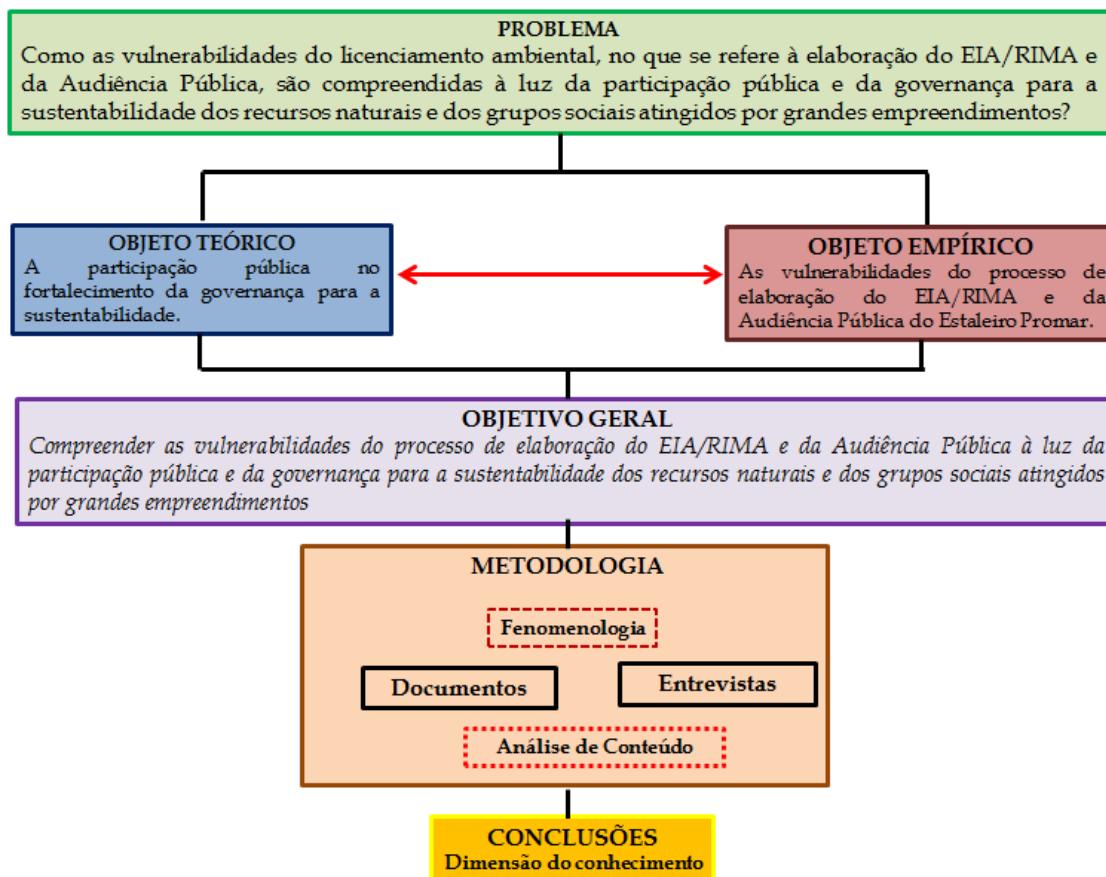


Figura 2.1 – Desenho metodológico da pesquisa

Diante do exposto, pode-se dizer que a tese ora apresentada foi desenvolvida de acordo com as seguintes etapas:

- pesquisa bibliográfica sobre governança, democracia, participação e desenvolvimento sustentável, com o enfoque nos procedimentos do licenciamento ambiental, sobretudo no EIA/RIMA e na Audiência Pública;
- definição de uma unidade de análise de campo;
- breve caracterização dos grupos sociais atingidos pelo empreendimento em foco, através de dados empíricos extraídos das entrevistas conjugadas a levantamentos de dados junto à Prefeitura, CPRH, Agência CONDEPE/FIDEM e IBGE, além de entrevistas com gestores públicos, lideranças comunitárias, pescadores e empreendedores/consultores;
- tratamento dos dados e a análise final implicam num movimento circular de inflexão dos dados que vai do empírico para o teórico e

vice-versa, esclarecendo a lógica interna das ideias dos atores, as suas significações e as relações com o problema.

Na interpretação dos dados, adotou-se a análise de conteúdo e como instrumentos de coleta de dados foram utilizadas a gravação e a pesquisa documental.

2.2.1 Pesquisa documental

Considerou-se para amostra documental vários tipos de documentos, tais como: EIA/RIMA, atas de reuniões, vídeo de palestra e Termo de Referência (TR). O apêndice 1 apresenta a relação dos documentos pesquisados. Para complementar, enriquecer e aprofundar a pesquisa foi utilizada a técnica de entrevistas enquanto produção situada sócio-historicamente compostas de narrativas das situações vividas que produziram importantes documentos sobre o fenômeno estudado.

2.2.2 Entrevistas

A pesquisa está inserida no paradigma qualitativo e nesse paradigma a realidade é construída a partir do quadro referencial dos próprios sujeitos do estudo em que o pesquisador reconhece os atores sociais como sujeitos que produzem conhecimentos e práticas. Nesse sentido, os resultados da pesquisa são frutos de um trabalho coletivo resultante da dinâmica entre pesquisador e pesquisados.

O uso da técnica de entrevista, é exigido do pesquisador a habilidade de compreender “a fala e o silêncio, as revelações e os ocultamentos, a continuidade e a ruptura, o significado manifesto e o que permanece oculto” (SILVA et al, 2006, s. p.), uma vez que nas falas podem vir à tona situações e acontecimentos que remetam às divergências e conflitos.

Através da oralidade dos atores foi possível refletir o problema de pesquisa que o estudo se propôs a dar conta. Momentos relevantes desses contatos são utilizados no capítulo 5, visto que o objetivo de qualquer pesquisa é responder ao questionamento que motivou a pesquisa e descobrir o que está oculto e conhecer o que se ignora (QUEIROZ, 1983).

Após a revisão da literatura, tanto no que se refere ao suporte temático como ao suporte metodológico, e tendo em conta a natureza qualitativa da pesquisa, fez-se a opção pela utilização da técnica de entrevista semiestruturada. As entrevistas foram realizadas no período de janeiro a novembro de 2012, gravadas e transcritas.

O roteiro de entrevista (Apêndice 2) foi utilizado em todas as entrevistas visando garantir certa unidade dos documentos produzidos e dividido em quatro partes: governança, participação, EIA/RIMA e sustentabilidade. As perguntas principais foram complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas às entrevistas, fazendo emergir informações de forma mais livre. Porém, houve uma diferenciação nas perguntas feitas aos entrevistados de acordo com a posição que cada ator ocupa no contexto do problema de pesquisa. Assim, a aplicação dos roteiros não foi rígida, uma vez que questionamentos emergiram no discurso do entrevistado suscitando novas questões. Além do mais, não se pode deixar de considerar que cada entrevista tem a sua própria dinâmica e cada entrevistado¹¹ mostra mais interesse em determinada questão pelo seu envolvimento, postura crítica, entre outros.

A seleção dos entrevistados levou em conta os diferentes atores e posições em relação ao licenciamento ambiental e do envolvimento direto com o problema em análise: governo do Estado (Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (ADDiper), CIPS e Prefeitura Municipal do Ipojuca); consultores, seja de empresas de consultorias contratadas¹² ou de consultores terceirizados,¹³ que participaram do EIA/RIMA do CIPS e sociedade (Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), lideranças comunitárias, Colônia de Pescadores e Organizações

¹¹ Utiliza-se o termo entrevistado referindo a ambos os sexos.

¹² O empreendedor foi contatado por telefone e indicou a consultoria para falar em seu nome.

¹³ Esses consultores terceirizados são técnicos de ONGs e/ou professores da Universidade Federal de Pernambuco.

Não-Governamentais - ONGs) na direção de produzir informações que possibilitassem responder à questão central da pesquisa.

Visando preservar a identidade dos entrevistados, conforme postula a Resolução 466/2012 não são citados os nomes dos mesmos, sendo identificados de acordo com o setor em que está inserido, exceto quando o documento é público, a exemplo de atas de reuniões. Assim, utiliza-se para cada entrevistado o termo ator público, ator privado e ator sociedade, como mostra o quadro abaixo.

Segmento	Instituição	Identificação
Setor Público Executivo	Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH -1	Ator público-1
Setor Público Executivo	Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH- 2	Ator público-2
Setor Público Executivo	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S A – ADDiper	Ator público-3
Setor Público Executivo	Prefeitura de Ipojuca	Ator público-4
Setor Público	Ministério Público de Pernambuco	Ator público-5
Setor Público	Ministério Público Federal	Ator público-6
Setor Público Executivo	SUAPE	Ator público-7
Setor Público Executivo	Agência Pernambucana de Água e Clima – APAC	Ator público-9
Setor Público	Fundação Joaquim Nabuco	Ator público-8
Setor Público	Universidade	Ator público-10
Setor Público	Universidade	Ator público -11
Setor Público	Universidade	Ator público -12
Setor Público	Universidade	Ator público -13
Setor Privado	Consultor terceirizado	Ator privado-1
Setor Privado	Consultor terceirizado	Ator privado-2
Setor Privado	DB & F Consultoria	Ator privado-3
Setor Privado	Universidade Livre de Meio Ambiente – UNIECO	Ator privado-4
Setor Privado Empreendedor	Moraes Albuquerque Advogados e Consultores	Ator privado-5
Sociedade	Colônia de Pescadores Z25	Ator sociedade-1
Sociedade	Associação Pernambucana em Defesa da Natureza - ASPAN	Ator sociedade-2
Sociedade	Sociedade Nordestina de Ecologia	Ator sociedade-3
Sociedade	Colônia de Pescadores Z8	Ator sociedade-4
Sociedade	Conselho Pastoral dos Pescadores	Ator sociedade-5
Sociedade	Colônia de Pescadores Z8 (pescadora)	Ator sociedade-6
Sociedade	Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA	Ator sociedade-7
Sociedade	Educador Ambiental	Ator sociedade-8
Sociedade	Associação de Moradores de Tatuoca	Ator sociedade-9

Quadro 2.2 – Atores da pesquisa

Por empreendedor são aqui designados não só os empresários e donos dos empreendimentos, mas também aqueles que respondem pelos requisitos normativos para a obtenção das licenças ambientais. Logo, reconhecidos como porta-vozes dos empresários, a exemplo das consultorias. Isso se justifica pelo fato de que, a partir de 1986, com a regulamentação da Resolução do CONAMA 001/1986, a realização de Avaliação de Impactos Ambientais de grandes empreendimentos se multiplicou no Brasil e, desde então, proliferaram-se no país empresas de consultorias para a elaboração de EIA-RIMAs em função da obrigatoriedade de sua apresentação para o licenciamento ambiental de inúmeros empreendimentos. Assim, muitas empresas de consultorias que são contratadas pelos empreendedores para a realização de Estudo de Impacto Ambiental, subcontratam consultores (técnicos e cientistas – especialistas de várias áreas) visando suprir as demandas dos conteúdos do EIA, conforme a exigência do órgão ambiental, tal como consta no Termo de Referência.

É importante destacar que para a escolha do representante do CONSEMA foi utilizado como critério o conselheiro com maior número de intervenção e proposição nas reuniões. Como a comunidade de Tatuoca só tem uma organização comunitária foi escolhido o presidente da associação de moradores. A pesquisa privilegiou as Colônias de Pescadores Z-08 (Gaibu) e Z-25 (Barra de Jangada) e o Conselho Pastoral dos Pescadores. A escolha dessas colônias está embasada nos impactos dos empreendimentos na atividade pesqueira que geraram conflitos ambientais envolvendo a Empresa Suape e os pescadores. Quanto aos movimentos sociais, foram escolhidas aquelas entidades mencionadas pela associação de moradores e pescadores, bem como aquelas que apoiam a luta pelos direitos das populações que são atingidas por grandes empreendimentos no CIPS.

2.2.3 Análise dos dados

Para analisar os documentos e os textos produzidos pelas entrevistas, fez-se a opção de tratá-los através da Análise de Conteúdo que possibilita trabalhar

com dois tipos de textos: os que são construídos no processo de pesquisa (transcrições de entrevista) e os textos que já foram produzidos para outra finalidade quaisquer como atas, leis, etc. Para Bauer (2008), um mesmo *corpus*¹⁴ pode oferecer diferentes leituras, dependendo dos vieses do objeto de pesquisa.

De acordo com Minayo (2010), a análise de conteúdo é um método mais comumente adotado no tratamento de dados de pesquisas qualitativas. É compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa que busca os sentidos de um documento, a compreensão dos conteúdos existentes nas palavras, textos, imagens, discursos, entre outros.

A inferência refere-se a um conjunto de técnicas de análise das comunicações que tem como objetivo a descrição do conteúdo das mensagens de modo que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. É utilizada para analisar material qualitativo na perspectiva de compreender uma comunicação ou discurso, bem como aprofundar as suas características gramaticais e ideológicas, dentre outras, visando identificar os aspectos mais relevantes.

A mensagem é o ponto de partida da análise de conteúdo devendo ser consideradas as condições contextuais de seus produtores. Constitui-se em uma concepção crítica e dinâmica da linguagem (PUGLISI e FRANCO, 2005, p. 13).

De acordo com Bauer (2008) é a partir de duas dimensões principais, a sintática e a semântica que os procedimentos da análise de conteúdo reconstróem representações. Para o autor, os procedimentos semânticos se focam na relação entre os sinais e seu sentido normal – sentidos conotativos e denotativos: os ditos, os temas e os julgamentos de valor. A semântica tem a ver com os temas e avaliações. Esses procedimentos permitem ao pesquisador definir e comparar perfis, através de seus valores, atitudes, estereótipos, símbolos e visões de mundo.

¹⁴ Bauer e Aats (2008, p. 44) definem *Corpus* “um corpo de uma coleção completa de escritos ou coisas parecidas; o conjunto completo de literatura sobre algum assunto... vários trabalhos da mesma natureza, coletados e organizados [...]; ou como uma coleção de textos, especialmente se for completa e independente”.

Palavras, sentenças e unidades maiores de um texto são classificadas como exemplos de temas predefinidos e avaliações. A co-ocorrência frequente de palavras dentro da mesma frase ou parágrafo é tomada como indicador de sentidos associativos. (BAUER, 2008, p. 192-193).

Nessa direção, a intenção da Análise de Conteúdo foi a de identificar os aspectos mais relevantes, ou seja, os temas recorrentes nos textos produzidos pela pesquisa sobre o licenciamento ambiental do Estaleiro Promar tomando como indicador os sentidos associativos, como orienta Bauer.

É nesse sentido que Bardin (2010, p.41) considera o pesquisador como um arqueólogo, visto que trabalha com vestígios (manifestação de dados): o que os documentos podem desvendar ou suscitar. A inferência é “uma operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras.” Complementa que, a partir do tratamento das mensagens, podem-se deduzir de maneira lógica conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre o seu meio.

O *corpus* da análise foi composto de 44 documentos, sendo: 27 entrevistas; 11 atas - 01 Audiência Pública e 10 do CONSEMA; 01 Termo de Referência; 01 EIA/RIMA, 01 Proposta da Confederação Nacional da Indústria (CNI) para o aprimoramento do licenciamento ambiental; 01 material do Encontro Nacional dos Conselhos Temáticos de Meio Ambiente e 02 ofícios da ASPAN. Dos documentos foram extraídas as informações pertinentes ao objeto da pesquisa que promoveram uma melhor assimilação sobre o objeto empírico e possibilitaram elaborações mentais que indicaram o caminho para a apresentação mais sistematizada.

No processo de análise dos dados foram classificados todos os documentos com a utilização do recurso de unidades temáticas na direção de buscar uma articulação com a teoria, visando à construção do referencial de codificação (BAUER, 2008).

Por fim, foram elencados os conceitos articulando-os às noções primárias, que possibilitaram uma coerência analítica, uma vez que apresenta o que é analisado em cada conceito dando sustentação à codificação. Esses conceitos foram definidos com base na teoria e no objetivo da pesquisa.

É necessário ressaltar ainda que a pesquisa consiste em um esforço de reflexão das vulnerabilidades do licenciamento ambiental à luz da teoria da democracia e da governança para a sustentabilidade, sendo esta a contribuição do presente trabalho para o equacionamento das limitações e dificuldades, na construção de outra dinâmica do licenciamento ambiental com a interação e participação efetiva dos atores através de um processo democrático que vise à sustentabilidade das populações e dos recursos naturais.

3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

*Todos os males da democracia só
podem curar com mais democracia.
Al Smith*

Nos últimos anos, o debate acerca da democracia tem se concentrado nas condições de ampliação da participação. Do ponto de vista teórico, isso pode ser observado nos trabalhos pioneiros de Pateman (1992) e Macpherson (1978) nos anos de 1970 e ganhou mais força no final do século passado com o trabalho de autores como Santos (2002a; 2002b) e Fung e Wright (2003). Do ponto de vista político, são os movimentos sociais que passam a reivindicar maior participação na tomada de decisão sobre questões que afetam diretamente a vida das pessoas.

O impacto mais imediato desses desdobramentos para a teoria da democracia foi o questionamento dos limites de ampliação da participação, como resultado das condições de funcionamento da democracia no mundo moderno, por um lado, e a aceitação de que a política se encerra no momento da escolha do representante pela via do voto, por outro lado.

No Brasil a recepção dessas ideias coincide com a retomada da democracia, a chegada ao executivo de atores antes ligados ao campo de luta contra o Estado autoritário e o encaminhamento de propostas que visavam ampliar a participação, como é o caso das experiências do orçamento participativo, dos conselhos gestores de políticas públicas, fóruns temáticos, Fórum de Reforma Urbana, entre outros.

Pensando sobre isso, no que se segue serão discutidas as concepções dos principais autores ligados ao debate da concepção representativa da democracia, para, em seguida, apontar os seus limites, com o objetivo de mostrar que a teoria da democracia não precisa se restringir a uma concepção representativa ou participativa, mas, ao contrário, na articulação das duas concepções, como se verá nas discussões sobre a democracia participativa, que é um dos pilares da governança para a sustentabilidade.

3.1 CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA E CONTRA-HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA

O acontecimento mais relevante do século XX, de acordo com Sen (2001), foi a emergência da democracia. Vários eventos, ao longo da história¹⁵, foram permitindo a sua instauração como sistema efetivo de governo. Durante o século XX, a democracia passou a ocupar um lugar central no campo político, seja de um ponto de vista mais otimista ou pessimista (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Pode-se, portanto, acompanhar a instauração da democracia, ao longo do século XX, tendo em vista dois debates. O primeiro se refere à desejabilidade da democracia como forma de governo que teve como principal consequência a restrição à participação em favor de um procedimento eleitoral para a formação de governos. O segundo debate foi estabelecido no pós-Segunda Guerra Mundial e diz respeito às condições estruturais da democracia e à compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo.

O resultado desses debates, como se verificou, foi, por um lado, a expansão da democracia como forma de governo compatível com a modernidade e, por outro lado, o declínio das concepções estruturais de democracia. A questão que ganha relevo com a mudança da discussão sobre o significado estrutural da democracia diz respeito à variação e à forma da democracia, como se verá nas formulações de Schumpeter (1961) e Dahl (2001).

3.1.1 Concepção hegemônica da democracia: a democracia representativa

A concepção hegemônica diz respeito a um conjunto de ideias que teve início no final do século XIX e se consolidou na primeira metade do século XX, que informa como o governo funciona e em que medida os indivíduos participam

¹⁵ Nesses últimos cem anos não faltaram acontecimentos: duas guerras mundiais; a ascensão e queda do fascismo e do nazismo; o nascimento do comunismo e sua queda no antigo bloco soviético e sua transformação na China; a deslocação da importância econômica ocidental para um novo equilíbrio econômico em que Japão, Leste e Sudeste da Ásia passaram a desempenhar um papel muito mais proeminente (SEN, 2001).

dele. Assim, não se trata de algo que foi formulado apenas por um autor como se verá ao longo do texto.

Para Santos e Avritzer (2002, p. 41-42), o significado estrutural da democracia diz respeito ao problema da forma e da variação da democracia. Para eles, existiria uma concepção hegemônica de democracia que estaria baseada na representatividade e tem como principais elementos a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; a concentração do debate dos desenhos eleitorais das democracias; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e a disputa entre as elites e a solução minimalista para o problema da participação.

Esses elementos não conseguem enfrentar os problemas da qualidade da democracia¹⁶. Por outro lado, a expansão da democracia liberal no mundo gerou uma crise nos países onde estava consolidada ficando conhecida como dupla patologia: da participação (aumento do abstencionismo) e da representação (os cidadãos se consideram cada vez menos representados). Os autores destacam que o processo da globalização provocou uma nova ênfase na democracia local.

Santos e Avritzer consideram que o debate sobre a democracia no século XX ficou limitado a duas formas complementares de hegemonia¹⁷: a primeira forma, o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática e a segunda forma, a supervalorização do papel dos mecanismos de representação sem a combinação com os mecanismos societários de participação. Os autores chamam a atenção que nos dois casos a forma hegemônica de democracia, a democracia representativa elitista, propõe estender ao mundo um modelo de democracia liberal-representativa praticada nos países do hemisfério norte, sem considerar as experiências e debates sobre a democracia dos países do hemisfério sul.

¹⁶ A qualidade da democracia está associada a ideia de que esta não se esgota pela escolha dos representantes através da aferição das vontades individuais, tal como se consolidou no modelo liberal-representativo.

¹⁷ Santos e Avritzer (2002, p.43) entendem hegemonia como “a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão da democracia. Entendemos, também, que todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no interior do qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas. No caso do debate atual sobre a democracia isso implica uma concepção hegemônica e uma concepção contra-hegemônica de democracia”.

A concepção hegemônica da democrática surgiu do enfrentamento de duas concepções de mundo diferentes: a concepção liberal (democracia como forma) e a concepção marxista (democracia como conteúdo). Essas concepções estão relacionadas com a resposta dada a três questões:

- 1ª questão - a relação entre procedimento e forma;
- 2ª questão - o papel da burocracia na vida democrática e;
- 3ª questão - a inevitabilidade da representação nas democracias de larga escala.

A democracia como forma defende a pluralidade de valores de modo que não haveria possibilidade de convergência dos mesmos. Essa foi a resposta dada pela teoria democrática hegemônica às críticas feitas pela teoria marxista à democracia que defende a ideia de autodeterminação do povo.

Kelsen (2000), como um dos teóricos que defende a democracia como forma, foi o primeiro a se posicionar em relação a essa questão. Nas suas reflexões a democracia se apresenta como procedimento que tem como fundamento principal a liberdade como corolário necessário da igualdade entre os indivíduos. Não obstante, abandona a noção de povo e ressalta a diversidade de interesses na sociedade. Compreende a sociedade como ordem jurídica e estatal, em que o indivíduo vive sob a coerção do poder político. É a relação entre liberdade individual e coerção que conduz seu percurso. A liberdade natural transforma-se em liberdade política.

Schumpeter (1961) e Bobbio (2000) transformaram o elemento procedimentalista da teoria de democracia de Kelsen em uma forma de elitismo democrático. De acordo com Santos e Avritzer (2002), Schumpeter toma como ponto de partida a questão da soberania popular e questiona: é possível que o povo governe?

Para Schumpeter (1961), a democracia é um método de escolha de lideranças. Tudo que havia de participação, de normatividade, de vontade geral, de bem comum que estava presente em Rousseau, assim como também em Marx, é varrido do campo do debate acerca da democracia. Essa ideia é apresentada no seu texto *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, particularmente no capítulo em que discute sobre Marx e a democracia. Essa obra de Schumpeter teve

muita influência na década de 1940 e se tornou referência na teoria política do pós-guerra. Foi uma referência para a discussão sobre a consolidação das democracias inglesas e norte americanas.

Para Schumpeter (1961), a massa é irracional e a racionalidade está contida na elite que disputa o voto. Somente as elites estariam aptas a governar e a participação do povo desestabilizaria a sociedade acarretando na deseabilidade da apatia política. Segundo o autor, a irracionalidade dos desejos e a falta de capacidade de formular e expressar soluções para os problemas são fatores que impõem limitações para a participação da sociedade na tomada de decisões.

Para Schumpeter (1961, p. 300), o método democrático “é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”. Schumpeter tem a preocupação procedimental “com as regras para a tomada de decisão e a transforma em um método para a constituição de governos.” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 45).

Bobbio (2000) transforma o procedimentalismo em regras. Para ele, a democracia é formada por um conjunto de regras. A regra da maioria é um elemento utilizado para calcular o peso dos votos em uma democracia real. O autor defende que a instalação de uma democracia direta é impossível por conta da complexidade da sociedade e, nesse sentido, a representatividade do poder é necessária.

Para Bobbio, os representantes eleitos não podem estar vinculados a interesses particulares, mas aos interesses dos partidos políticos aos quais estão filiados. O autor ressalta ainda que a publicidade do poder é fundamental, visto que a visibilidade dos atos governamentais é um instrumento que os cidadãos têm para exercer o controle e a fiscalização das ações dos governantes e, para que o Estado atue de acordo com as vontades dos governados, é fundamental a existência de uma educação para a cidadania.

Santos e Avritzer (2002, p. 46) criticam Kelsen, Schumpeter e Bobbio, visto que nenhum dos três autores explicam porque o procedimentalismo não permite formas ampliadas de democracia. Para os autores,

[...] a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. (grifo dos autores)

Quanto à segunda questão, ou seja, ao papel da burocracia na vida democrática, Max Weber foi precursor em levantar os problemas para a participação no mundo moderno com a sua tese sobre a burocratização nas esferas sociais, sobretudo, no Estado como tese que impede que se ampliem os espaços de participação de modo que a democracia no mundo moderno só é possível ser praticada nos termos da representação.

Para Weber (2004), democracia e burocracia são fenômenos inerentes à sociedade moderna e ao processo de racionalização. Para o autor, havia a necessidade das empresas públicas e privadas passarem por um treinamento especializado, visto que a rotina da burocracia moderna condicionava as ações sociais e isso as tornava racionalistas. Segundo Santos e Avritzer (2002, p. 46), Weber destaca que

[...] a burocracia está relacionada ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno, e a separação entre trabalhadores e meios de produção constitui um fenômeno geral e abrangente que envolve não apenas os trabalhadores, mas também os militares, os pesquisadores científicos e todos os indivíduos engajados em atividades complexas no campo da economia e do Estado. [...] o fenômeno da complexidade criava problemas para o funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controle dos governados pela burocracia.

No tocante à democracia, Weber (2004) se refere a um método para a seleção de líderes como um procedimento de legitimação de liderança pelo voto e com capacidade de frear a burocratização do Estado, bem como governar as

massas. Nessa direção, a participação popular, para ele, resumia-se ao sufrágio durante os procedimentos de seleção dos líderes.

Conforme mencionado anteriormente, Bobbio (2000) defende a democracia formada por um conjunto de regras. Para ele, dada a complexidade da sociedade, a representatividade do poder torna-se necessária e ressalta que a publicidade do poder é imprescindível, visto que a perceptibilidade dos atos governamentais é o instrumento pelo qual os cidadãos podem exercer o controle e a fiscalização dos atos de governo. Mas adverte que, quando a sociedade faz a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem estar social, ela está abrindo mão do controle sobre as atividades econômicas que são desenvolvidas em favor de burocracias públicas e privadas.

Santos e Avritzer (2002) criticam as formas burocráticas de Weber (2004) e Bobbio (2000) dizendo que são monocráticas e que eles defendem soluções homogeneizantes (as mesmas soluções são dadas para os níveis nacionais, estaduais e municipais) para os problemas que exigem soluções plurais e complementam que as burocracias centralizadas (a solução dos problemas são dadas de cima para baixo – *top down*) têm capacidade de lidar com a implementação de políticas sociais, ambientais ou culturais que são complexas. É nesse sentido que reside a necessidade da reinserção dos arranjos participativos no debate democrático.

Assim, a concepção de democracia que vai se consolidando no pós-guerra é uma concepção muito restrita e centrada na impossibilidade da ampliação de espaços de participação e, portanto, na manutenção de uma concepção representativa da democracia. O que é mais empobrecedor desse processo é que, tal como é posto, a representação parece ser a única possibilidade da democracia e parece ser inviável a sua conciliação com a democracia participativa.

A terceira questão, a inevitabilidade da representação como única solução para o problema da autorização nas democracias de grande escala, teve Robert Dahl como maior defensor dessa posição (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Dahl (2001, p. 97), em seu livro *Sobre a democracia* procura responder à seguinte questão: “Que instituições políticas requerem a democracia em grande escala?”, ou seja, as instituições políticas necessárias para um país democrático. Para ele, é necessário que se tenha no mínimo “arranjos, práticas ou instituições¹⁸ que estariam muito distantes de corresponder aos critérios democráticos”. Para responder à pergunta, ele diz que vários países ao longo da história mudaram suas instituições políticas visando atender à demanda da inclusão popular e à participação efetiva no governo e na vida política, mesmo que não estivessem necessariamente inspirados por ideias democráticas. Para ele, as instituições políticas da moderna democracia representativa exigem:

- ✓ *Funcionários eleitos.* O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.
- ✓ *Eleições livres, justas e frequentes.* Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.
- ✓ *Liberdade de expressão.* Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.
- ✓ *Fontes de informação diversificadas.* Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.
- ✓ *Autonomia para as associações.* Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.
- ✓ *Cidadania inclusiva.* A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e

¹⁸ Dahl (2001, p. 98) define arranjos, práticas e instituição como: “Arranjos políticos podem ser considerados algo muito provisório, que seriam razoáveis em um país que acaba de sair de um governo não-democrático. Costumamos pensar que *práticas* são mais habituais e, assim, mais duráveis. Em geral, pensamos que as *instituições* estão estabelecidas há muito tempo, passadas de geração a geração. Quando um país passa de um governo não-democrático para um governo democrático, os *arranjos* democráticos iniciais aos poucos se tornam *práticas* e, em seu devido tempo, tornam-se *instituições*. Por Úteis que pareçam essas distinções, para nossos objetivos será mais conveniente preferirmos *instituições*, deixando as outras de lado”. (grifos do autor)

oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala. (DAHL, 2001, p. 99-100). (grifos do autor)

Para Dahl, essas seis instituições são exigidas para um governo democrático, para governar países e não unidades menores, visto que essas unidades pequenas poderiam resolver os seus problemas sem muitos funcionários eleitos. Assim, os próprios participantes poderiam decidir sobre tudo o que diz respeito às questões coletivas em reuniões sem necessariamente existir um governo representativo. Logo, não precisariam existir partidos políticos ou associações políticas independentes. Ressalta que, mesmo assim, essas pequenas organizações poderiam ser democráticas. Dahl destaca que países com a existência dessas seis instituições são democracias poliárquicas. Ele diz que, quando o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala (nações ou países), novas questões surgiam:

[...] como os cidadãos podem *participar efetivamente* quando o número de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? Como elas poderão ter a certeza de que as questões que mais as preocupam venham a ser devidamente ponderadas pelos funcionários - ou seja: como os cidadãos poderão *controlar o programa de planejamento* das decisões do governo? (DAHL, 2001, p. 106-107). (grifos do autor)

Para o autor, satisfazer a essas exigências da democracia é quase impossível. No entanto, indica que as exigências só poderão ser satisfeitas se os funcionários de maior importância do governo fizerem um planejamento e implementarem políticas independentemente dos anseios dos cidadãos. Complementa que a única solução viável, mas também imperfeita, é que os cidadãos elejam os seus funcionários mais importantes e que esses fiquem mais ou menos responsáveis pelas decisões por meio das eleições. Dahl coloca a questão do dilema básico da democracia acerca da participação nas decisões políticas e da eficácia do sistema e considera o número de pessoas por unidade política:

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo aos seus representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes. (DAHL, 2001, p. 125).

Dahl argumenta que o governo representativo tem o seu lado sombrio, referindo-se ao fato dos cidadãos delegarem autoridade para decisões de extraordinária importância para os representantes eleitos, além dos administradores, burocratas, juízes, funcionários, como também para organizações internacionais.

Para Santos e Avritzer (2002), a justificação da representação pela teoria hegemônica de democracia é baseada na questão da autoridade e esta é sustentada por dois pilares. O primeiro se refere ao problema do consenso dos representantes em oposição às formas do processo na tomada de decisão como mecanismo racional da autorização. Nessa concepção, o exercício direto da gestão envolvia a falta de autorização que era substituído pela ideia de igualdade de direito para ocupação dos cargos de decisão política.

A segunda justificação remete a questão das formas de representação de expressarem as opiniões da sociedade e fez com que o debate tivesse sido centrado no papel dos sistemas eleitorais. Essa concepção de democracia, ao tratar do problema da representação, destaca só a questão de escalas e ignora que a representação envolve três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. Embora Santos e Avritzer considerem que a representação facilite o exercício democrático em escala ampliada, os autores chamam a atenção para as dificuldades que a representação possa apresentar para a resolução de duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades. Para os autores,

A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas [...]. Desse modo, chegamos a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 50).

Held (1990), outra representante da concepção hegemônica de democracia, desenvolve uma concepção não normativa da democracia, mas mantém a tese da representação e ressalta que as sociedades modernas se caracterizam por uma pluralidade de centros de poder e que não existe um poder, dos grupos e daí a tese de grupos de pressão - tão presentes na experiência norte-americana. Indica uma continuidade mais avançada da concepção de democracia representativa (ANDRADE, 2008).

A representação, conforme exposto, é a condição de funcionamento da democracia no mundo moderno, tendo em vista as restrições para a ampliação dos espaços de participação social e controle social. Dessa forma não se trabalhará com essa concepção na discussão dos dados empíricos apesar de aceitar os argumentos da democracia representativa, a questão da escala, da complexidade e da burocracia, todo o conjunto de características do mundo moderno e que tem implicações para a democracia.

Entende-se, por outro lado, que não há porque restringir a democracia apenas do lado da representação; esta pode continuar no nível nacional, onde não se consegue transpor o problema da burocracia, da escala e da complexidade. Porém, em escala estadual e local, isso é possível. É limitado pensar que a burocracia por si só é um impedimento para a criação de espaços para a ampliação da democracia. A burocracia deve estar a serviço e não impedindo a ampliação da democracia. Essa questão precisa avançar no nível teórico.

É verdade que as sociedades modernas se caracterizam desde a leitura de Max Weber pela presença maciça de grandes estruturas burocráticas que se organizam de forma hierarquizadas e centralizadas nos processos de tomada de decisões, mas ao mesmo tempo não é possível imaginar que sejam impedimentos para o fortalecimento dos processos democráticos. Isso pode ser verificado, no Brasil, nas experiências locais e estaduais de conselhos gestores, orçamento participativo, entre outros, que não se configuraram impedimentos para a ampliação de espaços de participação, porque tem como trabalhar o espaço local, de modo que se reduza a complexidade.

Exemplo interessante em Pernambuco foi a gestão de Jarbas Vasconcelos na Prefeitura do Recife (1986/1988 e 1993/1996), que teve um dos princípios norteadores para a construção democrática a descentralização administrativa e

a participação popular levando a divisão da cidade do Recife em RPAs – Regiões Político-Administrativas, permitindo olhar cada região da cidade sem perder a visão do todo. Com as consultas às comunidades, abriu-se um espaço para a discussão, a tomada de decisão e uma aferição que não é individual e não se manifesta pelo voto, mas via uma consulta através de um espaço de discussão. Esse é um aspecto importante da teoria da democracia contemporânea levantado por Habermas e demais teóricos da democracia deliberativa chamam a atenção da discussão como possibilidade da construção de consenso, ainda que existam problemas no campo da deliberação, sendo este um aspecto importante.

Outro aspecto a ser considerado é que uma pessoa não pode se manifestar sobre uma política pública ou outra meramente pelo voto. Ou seja, se a experiência grega mostrou que o que torna o homem diferente dos outros animais é a sua capacidade de se expressar, então essa ideia não tem que desaparecer em função de um argumento que sustenta que a complexidade, a escala e a burocracia restringem a ampliação da democracia.

Não se pode desconsiderar a possibilidade da sociedade expor o seu entendimento sobre uma questão de interesse coletivo, aqui no caso, o licenciamento ambiental, e na democracia representativa isso não é possível. Daí, então, o problema da qualidade da democracia que se instaurou. Ainda que um cidadão, ao falar e escutar o outro quando entende que a sua visão é equivocada, nesse processo, aprende. Dessa forma, existe uma dimensão pedagógica que não está presente na democracia representativa.

Esses aspectos abordados são limitados para compreender as vulnerabilidades do processo de licenciamento ambiental, dada à complexidade da sociedade contemporânea. Nesse sentido, ao definir a democracia dessa forma minimalista, inviabiliza tomá-la como referência para a análise de processos participativos. Assim, foi apresentada essa abordagem como forma de fundamentar a escolha da democracia participativa como se verá a seguir.

3.1.2 Concepção contra-hegemônica da democracia: a democracia participativa

As concepções não-hegemônicas¹⁹ ou contra-hegemônicas de democracia na segunda metade do século XX têm como pressuposto a mudança do critério da participação política.

Santos e Avritzer identificam a teoria de Habermas como a primeira a considerar o procedimentalismo não como método de constituição de governos, mas como prática societária ao reintroduzir a dimensão social e propor dois elementos básicos no debate democrático contemporâneo:

- a. uma condição de publicidade (esfera pública)²⁰ com capacidade de gerar uma gramática societária e uma nova relação entre o Estado e a sociedade. As normas só podem ser consideradas legítimas se houver o assentimento de todos os participantes. É nesse sentido que Habermas desenvolve a sua teoria da deliberação ampla e recoloca no debate democrático um procedimentalismo societário e participativo;²¹
- b. o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. Partindo das reflexões de diversos autores, de que a política envolve uma disputa sobre um conjunto de significações culturais, os movimentos sociais estariam envolvidos em movimentos mais amplos de transformação de práticas

¹⁹ Nas teorias não-hegemônicas a participação é um elemento de emancipação. Outros autores contribuíram para o aprofundamento de uma teoria contra-hegemônica, a exemplo de Ernesto Laclau e Chantall Mouffe que propuseram a perspectiva da *democracia radical e plural*, sendo uma das suas principais ideias: “[...] a existência de relações de poder e a necessidade de transformá-las, enquanto se renuncia à ilusão de que poderíamos nos livrar completamente do poder [...] se aceitamos que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal da política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder compatíveis com os valores democráticos.” (MOUFFE, 2003, p.14). Outra vertente é a que se situa na discussão sobre democracia deliberativa tendo como um dos principais teóricos Habermas

²⁰ Para Habermas, esfera pública pode ser concebida “[...] como a esfera em que pessoas privadas se juntam enquanto um público; bem cedo, reclamaram que essa esfera pública fosse regulada como se estivesse acima das próprias autoridades públicas; de forma a incluí-las num debate sobre as regras gerais que governam as relações da esfera da troca de bens e de trabalho social basicamente privatizada, mas publicamente relevante.” (HABERMAS, 1984, p. 27).

²¹ Santos e Avritzer (2002, p. 53) ressaltam que o procedimentalismo democrático é “[...] uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões iguais”.

dominantes de potencialização do exercício da cidadania e pela inserção de atores excluídos da política.

No entanto, a concepção de democracia representativa sofreu as primeiras críticas com os trabalhos do canadense Crawford Brough Macpherson e da norte-americana Carole Pateman que chamam a atenção para os movimentos sociais e para a ampliação da participação.

Pateman (1992) reforça a dimensão da participação conciliando os avanços presentes nos teóricos antigos, John Stuart Mill e Rousseau, que fornecem os postulados básicos de uma teoria da democracia participativa, e o teórico do século XX, Cole (1920a; 1920b), que produziu textos que incluem e ampliam esses postulados, inserindo a teoria participativa no contexto de uma sociedade industrializada, na direção de dar a sua contribuição teórica para uma teoria da democracia participativa.

Macpherson, não se refere apenas a uma democracia participativa, mas à possibilidade de conciliar a participação com representação. Nesse sentido, observa-se a aceitação da tese weberiana da complexidade, da burocracia e dos impedimentos do mundo moderno nas cidades modernas onde são difíceis de serem transpostos, que é justamente o dado da complexidade, da escala, do tamanho que as cidades assumiram. Portanto, não dá para manter a visão muito idealista das cidades-estados, tal como aparece pela primeira vez no mundo grego, mas se abre a possibilidade de pensar dimensões da participação em nível local e em outros níveis onde a população pode ser mobilizada e, a partir daí, participar do processo da tomada de decisão.

Esses dois autores (Macpherson e G. D. H. Cole) foram fundamentais para o debate sobre a democracia participativa e, fundamentalmente, como uma crítica à concepção elitista que prevaleceu desde o pós-segunda-guerra. O debate sobre a democracia participativa vai ganhar reforço a partir dos anos de 1970 com a teoria dos movimentos sociais e com a retomada da discussão do conceito de sociedade civil.

A teoria dos movimentos sociais, particularmente a europeia, reforça a dimensão da participação como sendo um elemento constitutivo da prática dos movimentos sociais. Essa discussão está presente nos textos de Habermas e,

de forma mais sistemática e continuada, nos textos de Touraine (1989; 1996; 1998a; 1998b); mais adiante em Melluci (1989; 1999; 2001) e Offe (1988), ainda que não se tenha debruçado de fato sobre a temática.

A discussão do conceito de sociedade civil,²² que já havia alcançado avanços significativos com as reflexões de Gramsci, é retomada numa nova chave, particularmente no trabalho de Cohen e Arato (1994; 2001), onde eles apontam os limites da sociedade civil em Gramsci e tentam avançar nesse debate a partir da contribuição de Habermas²³.

²² O termo sociedade civil surge vinculado ao conceito de Estado. É um dos conceitos dos mais usados no discurso social e político na sociedade contemporânea. Vários autores têm discutido sobre sociedade civil com significados distintos passando por Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Tocqueville, Marx e Gramsci. Para Hobbes (1984), era necessário um pacto entre os indivíduos visto que, são egoístas e defendendo os seus interesses tenderiam à guerra, a luta de todos contra todos. Assim, o pacto faria com que abrissem mão da violência natural delegando ao Estado o poder legítimo de garantir o direito à vida. A sociedade civil se subordina ao Estado, o qual deteria todos os poderes. Logo, defende um Estado absolutista. Locke (2006) manteve a noção de natureza humana agregando a propriedade privada na origem da sociedade civil e o Estado tornava-se o garantidor da propriedade. A noção de sociedade se modifica uma vez que, a defesa da propriedade exigiria que o Estado acatasse as reivindicações dos proprietários. Nessa ótica, todos os homens integrariam a sociedade civil. Porém, somente os proprietários poderiam se manifestar. Contraditoriamente, se por um lado o Estado seria o garantidor do interesse de todos por outro, não poderia interferir nos interesses privados da sociedade civil (os interesses burgueses). Rousseau (2010), por sua vez, identifica a propriedade privada como base da formação da sociedade civil. Propõe uma remodelação da sociedade como um todo e a construção de um novo indivíduo; bem como uma sociedade que elimine os principais problemas gerados pela propriedade privada (polarização entre riqueza e pobreza) de modo que evite os conflitos e a desigualdade da sociedade civil burguesa. Do ponto de vista do indivíduo, propõe a construção de um novo homem que não seja mais orientado pelo egoísmo (interesse privado), mas pela vontade geral (interesse comum). *Hegel* foi o primeiro a desenvolver uma discussão sobre o conceito de sociedade civil e estabelecer limites entre esta e o Estado. Hegel (1997) denomina sociedade civil como um sistema de necessidades e a esfera entre o Estado e a família. Com Marx e Engels (2007), o conceito de sociedade civil é criticado a partir da análise que desenvolvem sobre o Estado burguês e capitalista. Desconstruindo a noção de pacto demonstram como o Estado atende as necessidades das classes sociais dominantes visando assegurar a reprodução de sua dominação. Não há separação entre Estado e sociedade. O Estado resulta da relação entre classes sociais. A separação entre Estado e sociedade civil legitimada e reforçada pelos filósofos é a forma da ideologia se estabelecer dominante. Marx e Engels postulam que os liberais não consideravam a existência da relação social de exploração entre as novas classes sociais e desconsideravam o processo histórico que levou a apresentação do Estado burguês com uma necessidade. Os autores identificam o conceito de sociedade civil vinculado ao Estado liberal e o abandonam. É com Gramsci (1984) que o conceito é retomado com base nas críticas feitas por Marx e Engels.

²³ Habermas (2003) quando desenvolve a discussão sobre o entendimento que a sociedade se caracteriza por uma relação sistemática entre Estado, mercado e mundo da vida, situa a esfera pública como sendo o lugar onde estão os movimentos, organizações e associações funcionam como sensores. Ou seja, esses movimentos são os responsáveis pela identificação dos problemas, das dificuldades e ao publicizá-los ressoam até os partidos políticos levam para dentro do aparato do Estado, na esfera pública política, transformando-os em assunto de interesse geral.

Para Gramsci (1984), sociedade civil é terreno de poder, da ação política. No conceito de sociedade civil está imbuída a noção de totalidade, da luta entre as classes sociais pela hegemonia (as formas de organização de visões de mundo, da consciência social, de ser, da sociabilidade e da cultura) e a partir daí desenvolve toda a sua reflexão sobre o Estado ampliado que significa maior convencimento sem eliminar a coerção e o momento consensual ocorre por intermédio da sociedade civil. Assim, a sociedade civil é indissociável do Estado e junto com a sociedade política (Estado-coerção) é um dos elementos constitutivo. Chama a atenção que nem tudo que vem da sociedade civil é bom (ela pode ser hegemonizada pela direita) e nem tudo o que vem do Estado é mau (ele pode expressar as demandas das classes subalternas).

Cohen e Arato (1994; 2001) entendem que na teoria de Habermas falta uma dimensão mais institucionalizada que ele não desenvolveu para não cair na discussão sobre os problemas da burocratização, como foi visto particularmente na tese de Michels (1982) sobre a lei de ferro da oligarquia²⁴, que ressalta que todo o movimento democrático, toda organização democrática tende a se transformar em uma estrutura burocrática, em que na parte de cima da estrutura se desenvolve uma elite que se mantém e, vez por outra, recruta alguém da base para se legitimar. Porém, essa estrutura burocrática perde o caráter democrático inicial. Essa questão não é discutida por Habermas.

Nessa perspectiva, Cohen e Arato (1994) fazem uma leitura do referencial teórico de Habermas e reconstroem o conceito de sociedade civil a partir da crítica à sua teoria. Para os autores a sociedade civil é importante para a democracia e afirmam que as ideias de Habermas foram importantes para as reflexões empreendidas por eles.

Arato e Cohen na sua elaboração diferenciam-no da noção do mundo da vida elaborado por Habermas. O mundo da vida se refere à cultura, à sociedade e à personalidade, já a sociedade civil envolve um conjunto de instituições especializadas na reprodução das tradições, da solidariedade e das identidades. Nessa abordagem, a sociedade civil seria uma dimensão do

²⁴ Nesse texto, Michels ressalta que no interior das organizações haveria sempre a dominação das minorias sobre a maioria, desmistificando a ideia de que haveria uma democracia organizacional, tal como era afirmado pelos partidos políticos progressistas alemães.

mundo da vida e, nessa perspectiva, a sociedade civil “[...] desenvolve instituições capazes de assegurar a transmissão da cultura, a integração e a socialização.” (COHEN e ARATO, 1994, p. 154).

Para fazer um debate sobre a democracia centrado na discussão da participação e considerando a dimensão conflituosa da sociedade civil é necessária uma abordagem que considere a dimensão da participação como complementar a uma concepção representativa.

Essa discussão encontra-se fundamentalmente em Santos (2002) quando discute o conceito de demodiversidade²⁵, texto que escreve junto com Avritzer. A ideia de democracia de Santos vai se construindo em vários textos, estando presente em sua essência no livro *Pela mão de Alice* (1997), no qual percebe o problema da burocratização, do mercado e do empobrecimento da democracia dessa concepção representativa que é considerada limitada pelo autor.

Nesse sentido, a democracia participativa se coloca como uma alternativa no contexto das teorias contra-hegemônicas de democracia e de transformação das relações de poder. Para o autor, as experiências bem sucedidas de participação permitiram a instauração de novas relações sociais baseadas na criatividade dos atores sociais.

Não há emancipação em si, mas antes relações emancipatórias, relações que criam um número cada vez maior de relações cada vez mais iguais. As relações emancipatórias desenvolvem-se, portanto, no interior das relações de poder, não como resultado automático de uma qualquer contradição essencial, mas como resultados criados e criativos de contradições criadas e criativas. (SANTOS, 2001, p. 269).

Nessa mesma direção, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 17) ressaltam que a democracia participativa tem como fundamento “a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos”. A democracia é entendida como “um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo.”

²⁵ Santos e Avritzer (2002, p. 71) entendem demodiversidade como “[...] a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas.”

Para Santos e Avritzer (2002), as mudanças mais significativas de democracia participativa são aquelas empreendidas pelos movimentos sociais que, ao questionarem práticas sociais de exclusão, possibilitaram gerar novas formas de controle das ações do governo pelos cidadãos e, a partir dessas mudanças, novas práticas societárias foram introduzidas pelos atores sociais.

Os autores mostram que existem várias experiências no mundo que comportam a dimensão da participação conjuntamente com a da representação. Eles realizam estudos de caso em diversos países do Sul²⁶ que têm como traço comum a inovação no campo da participação política, entendida como participação ampliada de atores sociais em processos de decisão que tendem a ser objeto de disputa política.

A maioria desses países passou por processos de transição ou de ampliação da democracia a partir dos anos 70 e de redefinição do seu significado cultural numa tentativa de ampliação da gramática societária e de incorporação de novos atores e de novos temas até então ignorados pelo sistema político, sobretudo em nível local.

Para os autores, a ressignificação das práticas democráticas teve impacto na discussão democrática da América Latina e afirmam que a redemocratização no hemisfério Sul não passou pelos limites estruturais da democracia. Contudo, ao inserir novos atores na cena política, instaurou-se uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Enfatizam o papel da participação política no processo de redescoberta de práticas societárias, visto que é através da participação que há a possibilidade de grupos sociais marginalizados poderem ser incluídos no processo democrático de decisão sobre questões de interesse para as comunidades nas quais estão inseridos. Nessa perspectiva, a democracia pode ser entendida como “projeto de inclusão social e de inovação cultural, é a tentativa de instituição de uma nova soberania democrática.” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 58).

²⁶ Apresenta as experiências do Brasil (direito a ter direitos), Colômbia (cocaleiros – reconhecimento), Índia (movimentos sociais – ideais participativos e de solidariedade), África do Sul (novas formas de identidade e solidariedade depois do *apartheid*), Portugal (direito ao lugar – habitação) e Moçambique (participação feminina na política).

Santos e Avritzer afirmam que a prática da participação aprofunda a democracia na busca de tornar as instituições democráticas representativas mais inclusivas ou ainda, buscando formas de complementariedade entre democracia participativa e representativa. No entanto, Santos (2002a, p. 549) percebe que é problemática essa relação, visto que

A tensão entre as duas formas de democracia parece constitutiva das democracias modernas, pois nem a prática política nem a teoria democrática têm sido capazes de formular outra relação entre elas que não seja a relação de soma zero: a expansão de qualquer delas só pode ser obtida às custas da restrição da outra.

Postulam que as sociedades capitalistas, sobretudo os países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a democracia liberal. Essas sociedades procuraram encontrar um caminho para resolver a questão da tensão entre democracia e capitalismo que ocorreu através de dois caminhos: i) pela prioridade que foi dada à acumulação do capital em relação à redistribuição social e, ii) pela limitação da participação, tanto individual como coletiva, com o objetivo de não sobrecarregar o regime democrático com as demandas da sociedade que pudessem colocar em perigo a prioridade de acumulação em detrimento à redistribuição. Para os autores,

[...] a sobrecarga era causada pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas 'excessivas' que faziam à democracia. Desse modo, podemos perceber que no momento em que, pela via da descolonização ou da democratização, o problema da extensão da democracia para os países do Sul foi colocado, pela primeira vez, a concepção hegemônica da democracia teorizou a questão da nova gramática de inclusão social como excesso de demandas. Sob esta luz, é fácil concluir que os processos de intensificação democrática [...] tendem a ser fortemente contestados pelas elites excludentes, ou elites metropolitanas [...]. Por combaterem interesses e concepções hegemônicas, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 60). (grifo dos autores)

Destarte, é na cooptação e na integração onde residem as vulnerabilidades e ambiguidades da participação. Santos e Avritzer verificaram que, em vários casos analisados por eles, a vulnerabilidade da participação foi identificada, seja via cooptação por grupos superincluídos, seja via integração em contextos

institucionais que retiraram o potencial democrático e o de transformação das relações de poder.

No contexto das experiências analisadas pelos autores, o Brasil e a Índia são os países com maior potencialidade para prática da democracia participativa. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 incorporou novos elementos culturais surgidos no seio da sociedade abrindo espaço para a prática da democracia participativa.

O orçamento participativo é apontado pelos autores como a experiência de democracia participativa mais emblemática. Esta possibilitou o surgimento de uma forma de participação desenvolvida no Brasil pós-regime autoritário, em que “a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação.” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 65). Surgem, então, formas efetivas de combinação entre elementos da democracia representativa e participativa, numa articulação entre o mandato representativo com formas de deliberação em nível local.

Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem-sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e de democracia participativa. Essa combinação se dá em três níveis: no nível local, cidadãos participam de um processo de negociação e deliberação sobre prioridades na distribuição de bens públicos. Esse processo expressa [...] a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social. No caso do orçamento participativo, essa gramática tem dois elementos: distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais. As assembleias regionais, as listas de acesso prévio a bens públicos e o conselho do orçamento participativo expressam essa dimensão que denominamos [...] de procedimentalismo participativo, um processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 66-67).

No entanto, apesar de inúmeras experiências de orçamento participativo terem se expandido pelo Brasil, pesquisadores têm opiniões diferentes em relação à capacidade do orçamento participativo gerar participação, reverter prioridades e contribuir para o aprofundamento da democracia. Nesse sentido, há duas

interpretações que são dadas ao conceito de participação: i) a participação significando voz no processo decisório e não autonomia para interferir na tomada de decisões de questões que afetem diretamente a vida da população; ii) a democracia pressupõe participação direta da população na gestão pública, em que cidadãos e cidadãs se apropriam das informações e dados da administração pública e exercem o direito de influenciar nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos (ANDRADE, 2008).

A capacidade dessas políticas de delegar poder de decisão aos grupos que são tradicionalmente excluídos do processo decisório é discutida por Abers (2000), que, tomando como referência o orçamento participativo de Porto Alegre e a literatura sobre a questão da participação, destaca três problemas quanto ao processo participativo.

O primeiro, o problema de implementação, está relacionado com o fato de que, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para a inserção dos grupos com menos poder no processo de tomada de decisão que possibilitaria o controle para o menos poderoso, os mais poderosos resistem a essas mudanças e impedem que os governos implementem a participação. O segundo, o problema da desigualdade, está associado ao fato de que, mesmo quando espaços são criados para que todos participem de forma igualitária, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos para a participação efetiva de certos grupos sociais. O terceiro, seguindo na mesma direção de Santos e Avritzer (2002), é o problema da cooptação, mesmo que os espaços de participação sejam verdadeiramente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes referente ao controle de informações e dos recursos cria a possibilidade da manipulação da participação por membros do governo.

Nessa direção, visando o fortalecimento da democracia participativa, Santos e Avritzer (2002, p. 77) apresentam três teses. A primeira é o *fortalecimento da demodiversidade* por entender que não existe um único formato democrático em virtude da diversidade cultural, “[...] seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas.” A segunda, o *apoio aos atores democráticos* transnacionais onde a democracia é fraca, bem como a expansão das

experiências bem-sucedidas como alternativa ao modelo hegemônico, sempre do plano local para o global. A terceira, a *ampliação do experimentalismo democrático*, a necessidade da multiplicação das experiências bem-sucedidas visando à pluralização cultural, racial e distributiva da democracia.

Outra formulação teórica²⁷ que merece ser destacada é a desenvolvida por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que, analisando os modelos de democracia representativa, deliberativa e participativa, problematizam a construção democrática na América Latina a partir de três instrumentos analíticos: a heterogeneidade da sociedade civil²⁸ e do Estado; a noção de projetos políticos e; as relações sociedade civil e Estado. Abordam, ainda, as interfaces entre cultura política, movimentos sociais e cidadania e controle social ou *accountability*.

Os autores chamam a atenção para os vários estudos sobre a democratização na América Latina que, para eles, apresentam algumas insuficiências: tratam a sociedade civil como um ator unificado; isolam a sociedade civil da sociedade política, estabelecendo uma dicotomia entre elas, e consideram as relações existentes; possuem uma concepção simplista do processo de disputas de projetos políticos.

Nessa direção, asseveram que a sociedade civil é composta por uma heterogeneidade de atores com interesses, agendas e projetos políticos variados. Essa heterogeneidade é incentivada, em alguns casos, por políticas visando atender determinados interesses ou demandas específicas, sem promover e garantir o acesso aos direitos, ou seja, seletivamente os Estados

²⁷ Outros pesquisadores do chamado Sul Global têm refletido sobre a disputa da construção democrática podendo ser citados os pensadores indianos Neera Chandoke e Partha Chatterjee, que analisam as realidades sociais e políticas dos países democráticos que passaram por processos de dominação colonial e/ou regimes autoritários. Nesse contexto, buscam aprofundar conceitos com o de democracia e de sociedade civil, bem como as relações entre o Estado e a sociedade civil. Ver a respeito: CHANDHOKE, Neera. *The conceits of civil society*. Oxford: University Press, 2003. CHATTERJEE, Partha. *Colonialismo, modernidade e política*. Edufba, Salvador, 2004.

²⁸ Dagnino e Tatagiba (2010, p. 167, nota 1) entendem sociedade civil como “o espaço ocupado pelos setores organizados da sociedade, como movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais e uma variedade de outras organizações, cuja característica mais geral é a vontade de entrar na esfera pública, a fim de alcançar seus objetivos. Assim, a sociedade civil é um espaço que se caracteriza por sua heterogeneidade e competição entre interesses e projetos em conflito, mais ou menos democrático. Neste sentido, a sociedade civil é, por definição, um espaço político.”

reconheceram e incorporaram os direitos de alguns atores, associações e movimentos, enquanto que outros ficaram de fora. Para os autores,

A ação do Estado também estimulou a reconfiguração da sociedade civil, como é o caso, por exemplo, da proliferação de ONGs²⁹ que emergiram em alguns países, como resultado do papel que lhes foi atribuído pelo Estado na implementação de políticas neoliberais. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 28).

Destarte, a sociedade civil não se constitui um único ator coletivo, mas é composta de uma multiplicidade de atores com posições diferentes e, às vezes, contraditórias, que estabelecem oposições entre si ao atuarem nos diversos espaços públicos³⁰ através de canais de articulação, seja com o sistema político ou com o sistema econômico. Logo, a sociedade civil é permeada por conflitos, sendo necessário identificar os tipos de atores da sociedade civil que estão envolvidos no processo, em quais espaços públicos se movimentam e os projetos que defendem (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Para refletir sobre a heterogeneidade da sociedade civil é necessário reconhecer a heterogeneidade do Estado. A sociedade civil e o Estado se constroem, histórica e simultaneamente, em um jogo de interrelações. Uma nova compreensão da disputa pela democracia deve ser considerada além da democraticidade do Estado³¹, o fato de que, em regimes não totalitários, o Estado apresenta níveis significativos de heterogeneidade que podem ser observados através das configurações que assume em diferentes contextos.

²⁹ O termo se refere a qualquer organização não-governamental, ou seja, a instituições não-estatais. Seu surgimento remete à década de 1940 no contexto das Nações Unidas com o nome em inglês *Non-Governmental Organizations* (NGOs), designando organizações internacionais ou supranacionais que não fossem estabelecidas a partir de acordos governamentais.

³⁰ Público não se refere somente ao Estado e não é oposto ao privado. "[...] seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizados por algum ator social ou político ou pelo Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder." (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 23 - 24).

³¹ O termo democraticidade do Estado é um conceito utilizado por O'Donnell referindo aos graus em que os componentes do Estado (aparato burocrático, sistema legal e discurso e práticas de construção de identidade nacional) promovem o exercício da cidadania. Ver: O'DONNELL, Guillermo (Coord.). *El Estado de la democracia en América Latina*. PNUD – ONU, 2004.

Para verificar a heterogeneidade, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) propõem uma metodologia denominada “arqueologia do Estado”, que quer dizer o modo como as instituições estatais se formaram nos diversos períodos políticos e as diferentes formas de mediação entre Estado e sociedade civil.

A heterogeneidade tem a ver com a existência de níveis de governo (executivo, legislativo e judiciário) e com a presença de entidades ou organismos públicos descentralizados, podendo provocar a coexistência de práticas mais democráticas com outras autoritárias.

A partir da referência da heterogeneidade do Estado, os autores discutem a problemática das mediações entre sociedade e Estado como um dos núcleos fundamentais do processo de democratização. Ressaltam a importância de considerar, nas análises das democracias concretas, o aparato do Estado e a sociedade política. Nesse sentido, a sociedade política³² se refere aos aspectos culturais e organizacionais da ação e das instituições políticas e evidencia o trânsito entre as dimensões da sociedade civil, sociedade política e o Estado. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 35) asseveram que é necessário destacar que, nesse contexto,

[...] a ação política não se limita à sociedade política, como a teoria da sociedade civil sustenta, mas é parte da lógica da própria sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e desenvolver a ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a política pública.

As decisões só são tomadas em instâncias participativas quando há uma corresponsabilidade e nas quais os atores da sociedade civil compartilham o poder decisório. Essas experiências têm sido implementadas no âmbito do governo local. Em termos específicos, os partidos políticos são mediações tradicionais entre a sociedade civil e o Estado, visto que seus projetos criam redes de operacionalização levadas ao governo.

Outro instrumento analítico para discutir a disputa da democracia na América Latina é a noção de projetos políticos, conceituado como “conjuntos de

³² Dagnino, Olvera e Panfichi (2002, p.36) entendem por sociedade política “os aparatos do governo e sua estrutura institucional e legal, os partidos no governo, os partidos no parlamento e nos governos locais e regionais”.

crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 38).

Através desse conceito os autores reforçam o conflito como componente inerente na disputa entre distintos projetos e relevante para o debate da construção democrática. Esta ênfase é importante para perceber as relações que existem dentro da sociedade civil, que é formada por diferentes atores, entre a sociedade civil e o Estado e dentro do próprio Estado, com os seus diferentes interesses. Identificam três projetos políticos: o autoritário, o democrático participativo e o neoliberal.

O projeto autoritário, de acordo com os autores, encontra-se formalmente em estado de latência e, em sua versão clássica (ditadura militar, político-militar ou político-autoritária), sem viabilidade política, visto que, diante da aceitação mundial pela democracia como modelo de organização política, o autoritarismo é inaceitável, mesmo em cenários de crise política. Porém, advertem que o modelo autoritário não foi abolido, mas se encontra em recesso.

Os autores ressaltam que hoje existe uma disputa entre projetos políticos que usam os mesmos conceitos e discursos parecidos, mas são completamente distintos, referindo-se ao projeto democrático participativo e ao projeto político neoliberal e que, entre um projeto e outro, há espaço para o desenvolvimento de projetos autoritários que respeitam formalmente as instituições democráticas.

O projeto democrático participativo é caracterizado pelo “aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 48). Tal projeto político procura ampliar a noção de política reconhecendo a heterogeneidade de atores, práticas e temas, como afirmado por Santos e Avritzer (2002). O projeto participativo democrático possui quatro elementos centrais:

- a. A necessidade de controle social sobre o Estado devendo ser criados mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua atuação

por parte da sociedade garantindo o seu caráter público de prestação de contas ou *accountability*.

- b. A concepção de sociedade civil, elemento constitutivo da política e *locus* do debate dos interesses divergentes e da construção de consensos provisórios. Na construção de espaços públicos, dá-se a publicização do conflito, a discussão e a deliberação.
- c. A construção da cidadania empreendida por movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil e entendida enquanto direito a ter direitos. Essa redefinição de cidadania “[...] sustentou a emergência de novos temas e a constituição de novos sujeitos políticos, definindo por meio de suas práticas o que consideravam seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 52).
- d. A concepção de política ampliada afirmada na multiplicidade de situações, sujeitos, temas e processos. O reconhecimento de novas formas de fazer política e de novos sujeitos políticos, como os movimentos sociais, que trouxeram para o âmbito público novas questões e reivindicaram seu caráter político.

O projeto democrático participativo, resultado da organização da sociedade civil na América Latina, iniciado no final dos anos 70 e consolidado nos anos 80, contribuiu para o fortalecimento e valorização da democracia. Paralelamente a esse projeto, desenvolve-se o projeto político neoliberal.

O projeto político neoliberal articula-se a partir da necessidade de ajustar o Estado as suas relações com a sociedade como exigência das relações de acumulação capitalistas no âmbito global. O mercado se constitui o eixo reorganizador da economia. Assim, o projeto neoliberal resultou da necessidade de ajustar a economia, de forma a permitir a expansão do grande capital internacional, sobretudo nos países do Terceiro Mundo, ampliando a atuação do mercado, transformando-o no fator central de articulação e organização da sociedade. A lógica do mercado transforma os governos em “provedores de serviços” e os cidadãos em “clientes”, “usuários”.

Nesse contexto, a nova relação entre Estado e sociedade civil abre caminho para uma atuação mais eficiente do Estado com a transferência das

responsabilidades para a sociedade civil e para o setor privado, ao lado das privatizações das empresas estatais que foram consideradas como necessárias para o enxugamento e a redução do Estado.

Destarte, nesse projeto são discutidos os conceitos de sociedade civil, participação, cidadania e política. A sociedade civil assume um espaço importante, por um lado, ela fornece informações qualificadas sobre as demandas sociais e, por outro, dispõe de organizações (ONGs) com capacidade de implementar as políticas públicas em atendimento às demandas sociais. “A sociedade civil é concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos aqueles setores capazes de desempenhar funções.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 55).

A concepção de participação dentro do projeto neoliberal é definida de maneira instrumental, visto que o Estado (neoliberal e burocrático) faz o convite à participação à sociedade civil, que assume responsabilidades sociais em nome da solidariedade (participação solidária). Há também a ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social (indivíduos e empresas). Nesse sentido, a participação se concentra na gestão e implementação das políticas públicas, mas sem o poder de decidir sobre elas. Silva (2005, p. 6), sobre a relação participação/democracia no projeto político neoliberal, chama a atenção:

Se queremos aprofundar e construir um sentido para a participação ligado à ideia de radicalização democrática, temos que identificar e reconhecer que existem grupos e forças que não querem que isso ocorra, ou querem construir um sentido a partir da subordinação de sujeitos políticos - nos chamando como convidados para a festa. (SILVA, 2005, p.6).

A noção de cidadania, de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), aparece diluída na ideia de direitos universais e pode ser observada em várias dimensões da implementação do projeto neoliberal: primeiramente, a visão de que os direitos sociais são obstáculos para a livre ação do mercado. Segundo, na gestão das políticas sociais, a concepção dos direitos universais como parâmetros e instrumento da construção da igualdade é substituída por ações emergenciais e focalizada na população em situação de risco. Terceiro, a cidadania é remetida ao mercado estabelecendo uma conexão entre os dois

termos. “Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor.” (p. 57). E por fim, a transferência das políticas sociais para as organizações da sociedade civil, para a filantropia e para o voluntariado, faz com que a cidadania seja identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres como caridade. Ou seja, as políticas sociais não veem o cidadão com direitos a ter direitos, mas carente com necessidade de caridade, que é feita seja pelos órgãos públicos ou pelos privados.

Quanto à concepção de política, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 58-59) destacam que o projeto neoliberal entende do mesmo modo que formula as concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação: numa visão minimalista. Essa visão minimalista se expressa de três formas. Em primeiro lugar, na redução seletiva da sociedade a tipos específicos de organizações sociais excluindo outros atores de compensar a ausência do Estado na implementação das políticas sociais. Nesse contexto, há também a substituição do termo sociedade civil para terceiro setor, ao lado do mercado e do Estado. Esta substituição “[...] indica a nova função e designa o intento de retirar da sociedade civil o seu papel enquanto constitutiva do terreno da política, agora condensado na sociedade política.” Segundo, as políticas sociais e as demandas a que se dirigem são tratadas sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica e, como consequência, a pobreza e a desigualdade são retiradas da esfera da política, da justiça, da igualdade e da cidadania. Nesse contexto, a distribuição de serviços passa a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania e a distribuição desses serviços depende da competência dos setores envolvidos, sem o espaço para a formulação dos direitos e da cidadania. Em terceiro lugar, a privatização das questões mais urgentes enfrentadas pelos países latino-americanos, como a pobreza e a desigualdade, contrasta com os esforços de criação de espaços públicos de discussão dessas e de outras questões importantes para a sociedade. Para os autores,

Em contraposição a uma concepção que reconhece a centralidade do conflito e a democracia como a melhor forma para tratá-lo, essa visão minimalista se esforça na sua invisibilidade e no seu confinamento, quando não no seu tratamento tecnocrático e gerencial. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 59).

Diante do exposto, toma-se como referência a ideia defendida por Dagnino (2004a; 2004b; 2005) de que existe uma crise discursiva que atravessa as experiências contemporâneas de construção democrática, sobretudo, na América Latina. Essa crise resulta no que a autora chama de confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal e, do outro, um projeto democratizante, participativo, que emergiu a partir das crises dos regimes autoritários e dos esforços nacionais de aprofundamento da democracia.

[...] entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do papel de garantidor dos direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um destes projetos. Esse é um dilema que está presente na grande maioria dos estudos de caso e centraliza o debate que tenta avaliar as experiências de atuação com o Estado [...] (DAGNINO, 2002, p. 289).

Esse cenário é particularmente visível no contexto brasileiro, marcado pela disputa entre os projetos neoliberal e participativo e pelo deslocamento de sentido em três noções em que essa disputa opera: sociedade civil, participação e cidadania, que, segundo a autora, são as referências centrais dessa confluência.

As ideias dos autores que foram expostas procuraram evidenciar aspectos positivos da democracia participativa visando justificar a sua escolha para trabalhar os dados da pesquisa, visto que articula representação e participação para lidar com questões de interesses mais amplos envolvendo um número maior de atores, conforme visto em Santos e Avritzer (2002), sobretudo no que diz respeito, em especial, ao licenciamento ambiental, à governança e à sustentabilidade que fundamentalmente envolvem questões de ordem política.

A abordagem dos projetos políticos discutidos a partir das reflexões de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) foi no sentido de reforçar que é no âmbito do projeto democrático participativo que a pesquisa se coloca. A justificativa é que é o projeto democrático participativo procura ampliar a noção de política e reconhece a diversidade de atores, práticas e interesses, considerando o controle social sobre as ações do Estado; a sociedade civil como elemento da

política e local de debates dos interesses dos atores que são conflitantes e *locus* para negociá-los. Logo, é também na discussão e deliberação que se constrói e se exercita a cidadania.

Destarte, a concepção de democracia que melhor se adequa para a análise das vulnerabilidades do licenciamento ambiental é a democracia participativa por aglutinar um maior número de atores e ampliar o espaço para participação e negociação de interesses. Articula a representação e a participação no processo decisório, que, ao fazer essa conjugação, mitiga os limites da democracia representativa: não consegue lidar com a aferição da opinião da sociedade sem que seja pelo voto; não trabalha com a diversidade de atores, a complexidade da sociedade só é tratada através da representação, bem como a democracia participativa encontra seus limites na própria complexidade, no clientelismo, na cooptação e desinteresse da população em participar. A articulação de ambas fornece as condições para o processo de decisão acolher maior número de interesses.

É importante destacar que os limites da democracia participativa destacados acima é, especialmente, um problema da cultura política brasileira, mas mudanças têm ocorrido a partir da década de 1980 com as experiências locais apontando para outros caminhos, na tentativa de construir outra cultura política brasileira, podendo ser citado como exemplos as experiências de Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores. Assim, não se trata de olhar para a sociedade como o lugar da democracia e nem o Estado como o lugar do autoritarismo, do clientelismo, das formas de decisão centralizadas, restritas. Mas de olhar para a experiência da democracia brasileira recente e identificar os avanços. A partir daí, pensar em que medida é possível articular representação e participação pública tendo em vista a possibilidade de escutar um número maior de atores. É nesse contexto que se coloca a discussão sobre as vulnerabilidades do licenciamento ambiental.

3.2 PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Os movimentos sociais³³ nos anos 70 e 80 coexistiram com o regime militar. O Brasil, na segunda metade dos anos 80, foi marcado pela efervescência dos movimentos da sociedade pela democracia, cujo ápice foi o movimento “Diretas Já!” e a Constituição de 1988. Para Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011, p. 116-117),

O ideário participativo construído a partir dos anos 1960 conjugou diversos significados. A *participação-popular* não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento da população como um todo – dos cidadãos –, independentemente das classes sociais. Na construção desse ideário, ‘participar’ significava, em estreita conexão com a teologia da libertação, apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história. Ademais, a participação-popular se inscrevia em perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade justa, sem exploração. O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da constituinte e a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. A *participação-cidadã* encarnou a progressiva liberalização política e respondeu ao desafio de incorporar e adequar o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, com tônica classista, às exigências de um discurso público em registro universalizante, apropriado para incidir na disputa da nova Constituição. (grifo dos autores)

Nesse período, muitas Assessorias de Educação Popular, as ONGs, atuaram na perspectiva da valorização e sistematização do conhecimento produzido pelos movimentos e organização sociais. Elas buscaram fortalecer o protagonismo e o conhecimento popular e se colocavam como auxiliares dos atores sociais populares, mas, nos anos 90, assumem novos papéis e formas de atuação (SOUZA, 2011).

³³ Na segunda metade dos anos 70 e durante os anos 80, surgem novos movimentos sociais e populares com destaque para os movimentos urbanos, a exemplo das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o novo sindicalismo urbano que gerou o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2013 ocorreu uma onda de protestos, a maior revolta popular da história do Brasil, as chamadas Jornadas de Junho, levou às ruas milhares de pessoas com bandeiras de lutas de ampliação dos direitos sociais que teve início com a mobilização contra o aumento da tarifa nos transportes públicos organizada pelo Movimento Passe Livre (MPL) de São Paulo.

Os movimentos sociais foram os protagonistas do movimento de resistência à ditadura militar contribuindo para restaurar o sistema democrático. Exigiam do Estado participação política no processo de decisão das políticas públicas e a sua responsabilização pela situação de pobreza, pela precariedade em que a maioria da população vivia. Em virtude da explosão de demandas, a década de 80 foi chamada por alguns autores como a *Era da Participação*³⁴.

Nos anos 1980, a sociedade brasileira começou a esboçar um projeto participativo, conforme discutido por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Novos movimentos sociais entram em cena significando "[...] o aparecimento de um novo tipo de expressão dos trabalhadores, que poderia ser contrastado com o libertário, das primeiras décadas do século, ou com o populista após 1945." (SADER, 1988, p. 36-7).

Os anos 1980 implicaram uma presença do associativismo e das formas de organização da sociedade civil. A mobilização dos movimentos sociais foi decisiva para a elaboração da Constituição Brasileira de 1988, a constituição cidadã, marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Os movimentos sociais levaram para a constituinte a necessidade de a sociedade exercer o controle social nas suas cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas.

A Carta Magna de 1988 compatibilizou princípios da democracia representativa e da democracia participativa e criou um modelo de gestão pública valorizando a participação, entendida como exercício pleno da cidadania através da criação do sistema descentralizado e participativo das políticas públicas.

No Brasil, os projetos de gestão participativa iniciados nos anos oitenta, se situam no momento histórico vivenciado pelo Estado brasileiro quando da democratização do país, onde os chamados setores da esquerda passaram a ter oportunidade de colocar em prática visões estratégicas diferenciadas acerca do seu projeto de Estado e de Sociedade. [...] a conquista dos aparelhos locais era parte de uma nova estratégia dos setores progressistas quer no campo eleitoral, quer no ideológico. Um modelo que combinasse descentralização com participação popular deveria se contrapor ao padrão anterior, autoritário e excludente. (LEAL, 2003, p. 26-27).

³⁴ Ver: GOHN, Maria da Glória. *Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.

Os movimentos sociais elaboraram a estratégia da criação do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências) como instrumentos de democratização e publicização do Estado. Como destaca Lüchmann (2002, p. 143), “enquanto resultante das articulações estado e sociedade, o desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democráticos participativos”. De acordo com Moroni (2005, p. 7), esse sistema tem as seguintes características:

- a) órgão público e estatal;
- b) com participação popular, por meio de representação institucional;
- c) com composição paritária, entre governo e sociedade;
- d) criados por lei ou outro instrumento jurídico, ou seja, um espaço institucional;
- e) com atribuições deliberativas e de controle social;
- f) espaço privilegiado da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;
- g) mecanismo de controle da Sociedade sobre o Estado;
- h) que discute a questão da aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público.

Foram criados espaços de participação conjunta do Estado e da sociedade civil para a formulação de políticas públicas e a participação passou a ser identificada, desde então, como um fundamento dos mecanismos institucionais de garantia à efetiva proteção dos direitos sociais. Assim, pode-se dizer que a criação de um sistema descentralizado e participativo possibilita o exercício efetivo do controle social do poder, tendo como pressuposto a democracia participativa.

Na maior parte dessas experiências, podem ser identificados alguns princípios norteadores de caráter bastante inovador. O aspecto maior e mais frequente deu-se no plano da democratização da relação Poder Público/Sociedade, através da instauração de práticas de participação popular na gestão das políticas públicas. (LEAL, 2003, p. 27).

A agenda pública caminhou para a consolidação da democracia sugerindo um projeto participativo. Vários estudos foram realizados discutindo sobre a participação, seja especificamente no campo da teoria ou tratando a partir dos

movimentos sociais. Esses estudos³⁵ abordaram de forma positiva e otimista o potencial democrático da sociedade civil e dos movimentos sociais, bem como os espaços de participação utilizados por eles (DAGNINO e TATAGIBA, 2010).

A reorganização das forças políticas na segunda metade da década de 1980 nos legou a Nova República e um debate em torno da concepção de democracia e da natureza da participação no interior do Estado. A chamada esquerda considerou o momento de defender a democracia enquanto valor universal³⁶ visando afastar qualquer perspectiva autoritária e construir um consenso em torno das medidas democráticas (GOMES e COUTINHO, 2008).

Foram criados diversos instrumentos institucionais de participação nos anos 80, podendo ser destacados três modalidades: a) instrumentos de consulta; b) conselhos temáticos; c) conselhos paritários. A partir da segunda metade dos anos 80, com as vitórias eleitorais municipais, os prefeitos, ao assumirem a gestão das cidades, levam consigo lideranças populares, além de se comprometerem com a inversão de prioridades orçamentárias, com investimentos nas áreas mais carentes e com a criação de mecanismos de gestão participativa, envolvendo a população no processo decisório³⁷ (RICCI, 2011).

No entanto, em 1989, a eleição do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992)³⁸ marcou o início do processo de implementação do projeto neoliberal no

³⁵ Dagnino e Tatagiba apontam como exemplo os textos produzidos por: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. (Org.). *Uma nova revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987; DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995 e SANTOS, Boaventura de Souza. 1998. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*, v. 26, n. 4. p. 461-510, 1998.

³⁶ A democracia como valor universal, texto polêmico de Carlos Nelson Coutinho publicado em 1979 assumiu importância no debate sobre a teoria política brasileira. Para Coutinho, a democracia seria antes de tudo, um processo de plena socialização do poder político.

³⁷ São exemplos de formas de participação resultantes do processo constituinte: o orçamento participativo que surgiu em Porto Alegre, em 1989; os conselhos de políticas que surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a elaborar os chamados Planos Diretores Municipais.

³⁸ Fernando Collor de Mello foi eleito presidente pelo Partido da Reconstrução Nacional na disputa com Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Collor defendia em campanha um modelo de atuação estatal pautado na redução do papel do Estado e se autodenominou "caçador de marajás", enfatizava em seus discursos que iria combater a inflação e a corrupção, e defender os descamisados. Lançou assim que assumiu a Presidência da República um pacote econômico que bloqueou o dinheiro das cadernetas de poupança e contas correntes de pessoas físicas e jurídicas. Fez uma reforma administrativa extinguindo

país, tendo prosseguido nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002), transformando o contexto político e produzindo impactos sobre a ação dos movimentos sociais.

Nos anos 90³⁹, o cenário mudou as formas e a disposição dos movimentos sociais para a luta. Prevaleceu, como discutem Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), um projeto neoliberal que restringiu a participação, nos termos que vinha sendo pensada até então, para uma participação que não toma decisão.

Há um refluxo dos movimentos sociais e populares que são pelas ONGs, cuja lógica é diferente daquela que rege os movimentos sociais. A nova dinâmica institucional prevaleceu nas parcerias como forma de adesão ao ideário neoliberal, no âmbito da reforma do Estado e do Terceiro Setor, que implicou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito do caráter universal, mesmo que experiências locais tenham continuado fortalecidas e evidenciado os mecanismos de gestão democrática.

A luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo e, nesse contexto, os movimentos sociais saíram de cena e as ONGs assumiram a centralidade da cena política sendo colocadas na condição de agentes mediadores entre o Estado e a sociedade, sobretudo da população mais pobre.

Ficou criado o contexto para a implementação de políticas compensatórias e da atuação das ONGs atuando junto aos setores considerados fragilizados, vulneráveis e em risco. Daí também a inserção do empresariado nas ações de

órgãos e empresas estatais e promoveu as primeiras privatizações. Com denúncias de corrupção e tráfico de influência, loteamento de cargos públicos e cobrança de propina dentro do governo, o chamado esquema PC (Paulo César articulador do esquema) tinha como beneficiário, integrantes do alto escalão do governo e o próprio presidente. A população foi às ruas para pedir o impeachment, que ficou conhecido como movimento dos caras-pintadas que teve como protagonista, a juventude que pintou no rosto “Fora Collor” em verde e amarelo. O Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o caso e ao ser confirmadas as denúncias, foi pedido o impeachment do presidente Collor que renunciou ao cargo. Porém, como o processo já havia sido aberto, ele teve seus direitos políticos cassados por oito anos. Itamar Franco (1992-1994), vice-presidente assumiu a presidência.

³⁹ Na década de 1990 as manifestações populares foram redefinidas transformando a sua forma de ação e cujos principais protagonistas são as ONGs. Foram realizadas várias campanhas voltadas para questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual convocando a sociedade a buscar alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção. Vários movimentos são conhecidos dessa época: Movimento Ética na Política; Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida; Movimento Viva Rio (GOMES e COUTINHO, 2008).

responsabilidade social, ocorrendo o que Alvarez (1999) chama de onguização. Nesse sentido, as ONGs “Tornaram-se defensora da ‘participação da sociedade civil’ no Estado, trazendo para si a função de executoras de políticas públicas e apoiando as várias formas de privatização dos serviços públicos.” Foram convertidas em sociedade civil e se transformaram em uma “ferramenta ideológica a serviço de uma agenda neoliberal. Abandonaram o discurso e as práticas dos anos 1970 e se colocam na qualidade de ‘parceiras’ do Estado e do mercado (e do grande capital, é bom frisar).” (GOMES e COUTINHO, 2008, s. p.). (grifos das autoras)

O discurso era o da necessidade de reformar o Estado, mas, de acordo com as necessidades do capital, a reforma foi apresentada como alternativa à crise de governabilidade provocada pela crise econômica e fiscal. O objetivo dessa reforma

[...] não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. O pressuposto será sempre o do regime democrático, não apenas porque a democracia é um valor final, mas também porque, no estágio de civilização que a humanidade alcançou, é o único regime que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado. (PEREIRA, 1998, p. 8).

Na proposta de Pereira há uma combinação e complementaridade entre o mercado e o Estado que é vista como condição para o bom funcionamento do sistema econômico e do regime democrático. Nesse sentido, aponta o modelo de *Estado social-liberal* como aquele que tem capacidade de assumir o papel de estimular e preparar as empresas e o Brasil para se inserirem no contexto da competição generalizada.

Dessa forma, durante os anos 90, a participação da sociedade na execução de políticas sociais teve como referência a crise do Estado identificada na redução da capacidade do Estado de intervir na economia, de formular e de implementar políticas públicas. A crise do Estado fortaleceu um projeto de reforma que caminhou para uma nova forma de ação pública orientada pela transferência da implementação das políticas sociais para a sociedade.

Vários conselhos gestores foram criados, a exemplo da saúde, assistência social, criança e adolescente, entre outros, com capacidade reduzida para

influenciar a elaboração de políticas públicas. Para Souza (2011), a justificativa para a limitada capacidade democratizante pode ser explicada através da forte influência dos governos, além da baixa capacidade de pressão da sociedade. Outra questão levantada pelo autor se refere ao conhecimento técnico e à capacidade propositiva de políticas públicas que colocam os atores da sociedade e do Estado em situações diferentes e hierarquizadas. Os Conselhos Nacionais foram esvaziados e desarticulados no governo de FHC.

Em 2002, num contexto social de insatisfação com os resultados econômicos e sociais do governo de FHC, o candidato Luís Inácio Lula da Silva, do PT - Partido dos Trabalhadores, sai vitorioso na eleição que o tornou, em 2003, o Presidente da República. Assim, uma nova correlação de forças se constituiu e, depois, com a reeleição, multiplicaram-se os temas e sujeitos que passaram a compor as instituições participativas⁴⁰.

A eleição de Lula significava a possibilidade da transição do projeto político neoliberal para o projeto político de democracia participativa. A sociedade alimentava a esperança da ampliação da participação e da transformação da realidade social. Nessa direção, os conselhos pressionaram por espaços de participação logo no início o governo.

O governo propõe novos espaços de participação, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e demonstrou interesse para realizar conferências nacionais. No contexto da criação desses novos espaços institucionais surge das ONGs a proposta do MAPAS - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade⁴¹ com o objetivo de “[...] contribuir para resgatar analiticamente as condições do modo participativo de fazer política e potencializar o seu impacto na democratização efetiva de uma sociedade como a brasileira. [...] e debater as relações e tensões entre democracia representativa e democracia participativa [...]” (MAPAS, 2005).

⁴⁰ Avritzer (2008, p.45) discute sobre práticas participativas a partir do conceito de instituições participativas, que é entendido com “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.”

⁴¹ O Projeto Mapas iniciou suas atividades em outubro de 2003, no final do primeiro ano do governo Lula. Foi executado pelo Ibase com o apoio da Fundação Ford e da ActionAid Brasil.

A hipótese norteadora do projeto é que o “modo petista de governar” tem como característica relevante o estímulo à participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas. No entanto, a avaliação do MAPAS é que o governo Lula teve a percepção das organizações populares como atores sociais - o que não ocorreu no governo anterior -, mas a sua participação foi dificultada.

Souza (2011) aponta como principais obstáculos a animosidade frente à participação dos setores conservadores que faziam parte da base do governo e a engenharia dos espaços de participação (como um sistema que não se articula) com pouca influência nas decisões do governo.

Caccia Bava (2005), ao refletir sobre as organizações sociais no governo Lula, questiona: *como operamos neste cenário e que consequências trouxe esse novo governo, em que muitos dos que lá estão estiveram conosco nas mobilizações sociais, lado a lado, como companheiros?* Assim, destaca que os temas importantes para responder a essa pergunta são a autonomia e a dependência das organizações frente ao governo.

O autor destaca dois elementos para problematização desses temas. O primeiro se refere à postura do PT durante o processo de redemocratização que se apresentou como um intérprete das demandas sociais na esfera política - nas Câmaras Municipais, nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional. Dessa forma, observa-se uma colagem do partido que não expressa uma política diferenciada daquela praticada pelo governo.

Para Caccia Bava isso foi um problema, visto que desapareceu uma das mediações importantes para transformar as questões sociais em proposições no campo das políticas públicas. O segundo aspecto é o questionamento do papel que desempenharam as centrais sindicais, especialmente a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em que os dirigentes sindicais, ao fazerem parte do primeiro escalão do governo, perderam sua independência e autonomia frente ao governo. E, nesse contexto, houve uma valorização do papel das redes e fóruns que se articularam em defesa da cidadania, constituindo-se em espaços importantes de organização em torno de plataformas sociopolíticas. Para o autor, a participação da sociedade na criação de novas esferas institucionais na perspectiva de intervir nas políticas e

na gestão públicas, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo etc., é uma construção democrática, uma conquista da sociedade que precisa ser valorizada. Esses espaços surgiram porque o sistema político não absorveu os novos atores coletivos da sociedade que demandavam entrar na cena pública com mais força. Para o autor (2005, p.36),

[...] cometemos um erro de interpretação, se podemos chamar assim. Ignoramos que esses espaços têm uma dimensão de disputa. Acreditamos que fortalecendo esses espaços de participação, esses novos espaços públicos, já estaríamos contribuindo para a democratização das políticas e universalização dos direitos. Digo que cometemos um erro porque, sendo espaço de disputa, é preciso ter cacife para entrar no jogo e fazer a disputa. Deixamos para segundo plano o fortalecimento das entidades, dos movimentos, das formas de representação junto aos bairros, às comunidades, para que aquele conselheiro lá presente tivesse capacidade de mobilização que o 'empoderasse' naquele espaço de disputa. (grifo do autor)

Para Caccia Bava, essa avaliação incita pensar o que se aprendeu com esse governo: que a mudança não vem só pelo voto, mas pela afirmação de novos espaços públicos de disputa. A mudança só vem se a sociedade for capaz de se mobilizar e garantir que nesses espaços sejam decididas as políticas públicas, os recursos públicos e as estratégias que vão orientar a ação do Estado.

No final de 2010, a Secretaria Geral da Presidência (SGPR) lançou uma publicação elaborada no último semestre do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva intitulada *Democracia participativa: nova relação do Estado com a sociedade, 2003-2010*. O documento apresenta uma avaliação positiva da experiência do governo, destacando a inovação na relação entre o Estado e a sociedade, na perspectiva de um desenvolvimento mais justo e sustentado. Destaca os espaços e mecanismos de participação social para a consolidação do Sistema Nacional de Democracia Participativa, as experiências dos conselhos nacionais de políticas públicas, as conferências nacionais, mesas de diálogo e ouvidorias públicas. Na avaliação da SGPR, durante o governo de Lula, foi constituído um sistema participativo combinando democracia representativa com democracia participativa.

A interação entre a democracia representativa e a participativa fortalece o processo de desenvolvimento nacional, que passa a ser lastreado não só pela governabilidade política, mas também pela chamada governabilidade social, ou seja, passa a contar com o respaldo dos setores interessados na ampliação da cidadania. (BRASIL, 2010, p. 9).

No entanto, na gestão do governo Lula, houve um descompasso nas avaliações do campo social democrático realizadas pelas ONGs (Ibase e a Pólis) e pela SGPR, visto que, para as ONGs, o governo foi formado por forças políticas díspares, com setores resistentes à participação e antidemocráticos, implicando na ineficácia da aplicação de diretrizes governamentais que coordenavam as ações dos diversos órgãos. Apontam que a participação teve um quadro contraditório no governo Lula. Ao mesmo tempo em que se ampliaram os espaços de participação (conselhos e conferências), a democracia participativa foi subordinada à lógica da democracia representativa, neutralizando o seu potencial transformador.

Várias experiências de ampliação da participação, a exemplo do Orçamento Participativo, que é uma experiência exitosa de ampliação da participação, não cresceram no contexto atual. Paralelamente ao debate do Orçamento Participativo, havia os fóruns, os vários outros encontros, tal como aponta Dagnino (2002).

Em complementação a essas avaliações, Avritzer (2009) faz um balanço positivo dos espaços de participação no governo Lula, chamando a atenção às ações empreendidas para aumentar a participação dos atores da sociedade civil no governo federal, a exemplo da criação de uma instância de coordenação da relação entre governo e sociedade civil centrada na Secretaria Geral da Presidência; o fortalecimento dos Conselhos Nacionais já existentes (saúde, assistência social, criança e adolescente e meio ambiente), com a presença dos ministros nas reuniões e fortalecimento desses conselhos no controle de fundos e recursos públicos; a realização de conferências nacionais e o estabelecimento de um conjunto de formas de negociação entre governo e sociedade civil, merecendo destaque o movimento sindical e o Movimento dos Sem-Terra (MST). Para Avritzer (2009), apesar dos avanços, falta criar uma forma integrada de participação no processo de elaboração das políticas públicas que ainda continuam fragmentadas.

A partir do exposto, pode-se dizer que a ampliação de espaços institucionais de participação abriu a possibilidade de atendimento às demandas da sociedade, mas não rompeu os elos com aqueles setores que costumam dominar boa parte das decisões no país. A partir dessa questão e com base nas ideias de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), é possível dizer que, na dinâmica do licenciamento ambiental, existe uma heterogeneidade de atores implicando em relações ambíguas e complexas, visto que esses atores têm poderes e interesses conflitantes. Levando-se em consideração essa heterogeneidade, a efetividade desse instrumento de gestão ambiental pode ser entendida como a influência dos atores nas decisões políticas.

3.2.1 Participação pública

Este tópico intenta discutir a participação pública, antes, porém, far-se-á uma breve apresentação do conceito de participação tomando como referência as reflexões de Demo (2009), Bordenave (1995), Arnstein (1969), Ammann (1997) e Teixeira (2002), na direção de pensar a participação pública no contexto da elaboração de estudos de impactos ambientais e da Audiência Pública de grandes empreendimentos.

3.2.1.1 Conceito de participação

A definição de participação é um assunto sobre o qual há discordância em relação ao seu conteúdo. Porém, para a maioria dos pesquisadores e ativistas, o termo, significando uma participação ativa na tomada de decisão política, implica o controle sobre as decisões das pessoas envolvidas.

Rabelo (1998, p. 23) define participação como um “[...] processo construído coletivamente através da relação Estado e sociedade e envolve a elaboração e implementação das políticas públicas, onde a partilha do poder e das responsabilidades são as bases da construção democrática”. Alerta que a participação pode ser também utilizada para legitimar processos de interesses

públicos e privados como forma de validação democrática, escamoteando os interesses da sociedade.

Nessa mesma direção, Teixeira (2002) postula que o conceito de participação é impregnado de conteúdo ideológico e é utilizado de diversas maneiras, tanto legitimando a dominação através de práticas de manipulação, quanto negando a construção de um projeto de sociedade em que esta ficará contra o Estado.

Existem várias formulações sobre as formas de participação com pressupostos diferentes, mas todas com uma visão emancipatória da política. Para Teixeira (2002), é preciso delimitar o conceito de participação e, para isso, é fundamental considerar o poder político que implica a relação em que atores, nos espaços públicos, fazem valer os seus interesses construindo identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e deveres. Aponta como modalidades de participação: direta e indireta, institucionalizada e movimentalista, que são modalidades de participação dicotômicas orientadas para a decisão ou para a expressão. Para o autor, todas se encontram presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa e não se trata de defender uma ou outra forma repelindo as demais.

O autor chama a atenção que existe diferença entre a participação orientada para a decisão e a participação orientada para a expressão. A primeira tem como característica a intervenção de forma organizada, não episódica dos atores da sociedade civil no processo decisório; a segunda é de caráter mais simbólico, voltada para a expressão, marca presença na cena política, mesmo que ainda possa influenciar no processo decisório. O autor ressalta que não se trata de valorizar uma ou outra dessas polaridades, mas de considerar a possibilidade de fortalecer e aprofundar a democracia.

Demo (2001, p. 20) destaca que o exercício pleno da cidadania é realizado através da democracia participativa. Para ele, a participação é processo e não pode ser entendida como dádiva, concessão ou como algo pré-existente, mas como conquista. A “participação, por conseguinte, não é ausência, eliminação, superação do fenômeno do poder, mas *outra forma de poder*” (grifo do autor).

Arnstein (1969, p. 216) defende a ideia de que não há participação sem distribuição de poder, pois “Ela permite aos que têm o poder de decisão

afirmarem que todos os lados foram ouvidos, mas apenas beneficiarem a alguns. Essa participação mantém o status quo⁴². A autora estabelece uma tipologia de participação, e não participação em níveis de dispostos em forma de escada, conforme a Figura 2.3, onde cada degrau corresponde ao nível de poder da sociedade de decidir sobre um projeto ou política.

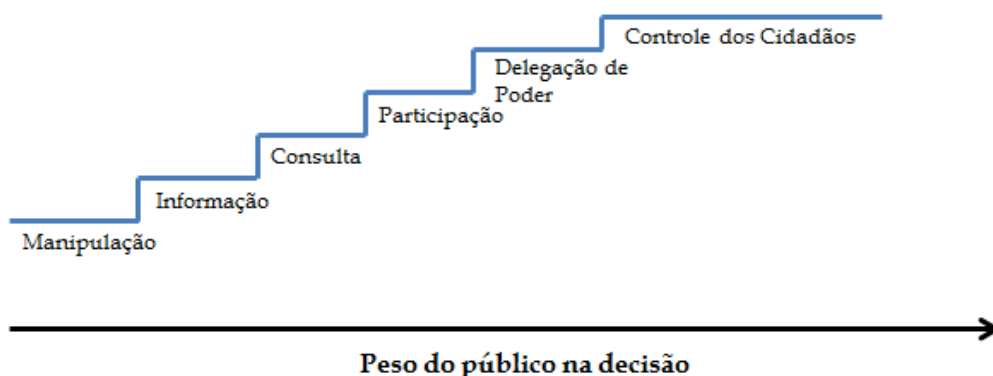


Figura 3.3 – Escada da participação
Fonte: Adaptado de Arnstein (1969).

O primeiro degrau representa a falta de participação. Esse tipo de participação é utilizado pelos tomadores de decisão nos processos de planejamento ou condução de programas e projetos como forma de educar os participantes/cidadãos. Os participantes são convidados para serem membros de comitês ou conselhos consultivos por meio da persuasão ou manipulação para constar que os programas e projetos tiveram a participação da população a que se destinam as ações das políticas públicas.

No segundo e terceiro degraus, Arnstein denomina de informação e consulta. Há um avanço, mas ainda não se constitui uma verdadeira participação. Há uma concessão limitada de poder na medida em que os participantes são escutados, mas não têm nenhum controle sobre a decisão tomada. Mesmo assim, pode-se ver como o início de um processo de participação à medida que os participantes têm acesso às informações e passam a ter conhecimento dos seus direitos e responsabilidades.

⁴² "It allows the power holders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit, it maintains the status quo".

No quarto degrau, chamado de participação, existe espaço para uma verdadeira negociação do cidadão com os que detêm o poder ocorrendo uma redistribuição do poder decisório. Subindo a escada, nos degraus quinto e sexto, o cidadão tem o poder de influenciar a tomada de decisão se constituindo na genuína participação. Para a autora, a participação é partilha de poder.

Nessa mesma perspectiva, Bordenave (1983) discute a participação no nível intra-organizacional conforme os graus de controle dos membros sobre as decisões e os níveis da importância das decisões de que se pode participar. O controle é classificado do menor ao maior acesso das decisões pelos membros. O menor grau de participação é o de *informação* - os dirigentes informam sobre as decisões já tomadas; *consulta facultativa* - os dirigentes consultam os membros se quiserem para obter sugestões ou dados para resolver o problema; *consulta obrigatória* - há a consulta, porém, a decisão é tomada pela direção da instituição; *elaboração/recomendação* - os membros contribuem na elaboração de propostas que serão submetidas para a aprovação ou não dos dirigentes; *cogestão* - a administração da organização é compartilhada através de mecanismos de co-decisão, com influência direta na construção de um plano de ação e na tomada de decisões, em que os conselhos, comitês e outras formas colegiadas são usadas para tomar decisões; *delegação* - os membros têm autonomia em certos campos, ou seja, os dirigentes definem os limites dentro dos quais os envolvidos têm poder de decisão; por fim, o grau mais alto de participação: a *autogestão* - os membros determinam os objetivos, escolhem seus meios e estabelecem os controles. Na autogestão não há diferença entre o papel dos dirigentes e dos membros no processo decisório.

Na perspectiva de Bordenave, a democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória. O autor distingue o nível da importância das decisões, do mais alto ao mais baixo. Estabelece que: *nível 1* - os envolvidos participam na formulação da doutrina e da política da instituição; no *nível 2* - os envolvidos participam da determinação de objetivos e da definição de estratégias; no *nível 3* - a participação se dá no processo de elaboração de planos, programas e projetos; no *nível 4* - a

participação implica a alocação de recurso e administração de operações; no *nível 5* – a participação se verifica no processo de execução das ações e, por fim, no nível mais baixo, o *nível 6* – a participação implica a avaliação dos resultados.

Ammann (1997, p. 37) complementa ressaltando que “a ocorrência e a intensidade da participação encontram-se intimamente conjugadas aos condicionantes históricos de determinada sociedade”. Assim, pode-se considerar a participação como um processo constituído de vários elementos articulados e interdependentes que, se isolados, não podem ser denominados de participação. Para a autora, a participação se constitui em um processo dialético que depende das relações sociais de produção e orientações políticas e ideológicas do Estado. Nesse sentido, a participação “é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (p. 61).

Teixeira (2002, p. 27) utilizando da ideia de Bordenave, refere que a “parte” implica em um todo, significando toda a sociedade, o Estado e a relação das partes entre si e estas com o todo com os seus diferentes interesses, valores e recursos de poder, “[...] a participação supõe uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores, exigindo determinados procedimentos e comportamentos racionais”.

3.2.1.2 Participação pública no processo de elaboração de Estudos de Impactos Ambientais/Relatórios de Impactos Ambientais e da Audiência Pública

A participação pública pode ser entendida como o envolvimento dos grupos sociais nos processos de decisão sobre grandes empreendimentos. É uma das características mais importante do processo de avaliação de impacto ambiental decorrente das questões que estão em jogo na instalação de projetos que possam causar impactos significativos aos recursos ambientais e à sociedade.

De acordo com Sánchez (2008), esses empreendimentos (projetos privados em sua maioria) têm o potencial de degradar ou consumir recursos da natureza que pertencem à coletividade. Logo, sua apropriação deve ser discutida no

âmbito mais amplo, com a participação da sociedade. É nesse sentido que a participação da sociedade é essencial na dinâmica da avaliação de impactos ambientais. Para o autor,

A falta de mecanismos de consulta pública também torna menos transparente as decisões e amplia o poder de influência de grupos de interesse, sejam econômicos, sejam interesses políticos de curto prazo, e que podem influenciar a aprovação de um projeto que tenha o potencial de causar impacto ambiental significativo. (SÁNCHEZ, 2008, p. 408).

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 definiu o meio ambiente “[...] como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.” Reafirmando a democratização do acesso aos recursos naturais e o dever de toda a sociedade zelar pela qualidade ambiental.

O reconhecimento de que todos os cidadãos tem o direito a um ambiente sadio passou a ser explicitado em várias leis no Brasil e em tratados internacionais, desde meados do século XX, a exemplo das declarações de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992) que são consideradas marcos fundamentais no que se refere a esse direito, especialmente os princípio 1 e o princípio 2, respectivamente .

Sánchez (2008) destaca que a Convenção de Aarhus⁴³ (Dinamarca) realizada em 25 de junho de 1998 por ocasião da 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (CEE) estabeleceu um acordo ambiental que associa direitos ambientais e direitos humanos. Trata-se de transparência e responsabilidade do poder público com o meio ambiente.

⁴³ Entrou em vigor em 30 de outubro de 2001 e celebrada pela União Europeia em 17 de fevereiro de 2005. Apesar da Convenção de Aarhus ter sido adotada por países europeus, há a permissão para outros países aderirem ao texto se for autorizado pela Reunião das Partes (Meeting of the Parties). O Brasil ainda não é signatário, mas os princípios da Convenção de Aarhus servem como referência para todos os países para a análise das questões referentes à participação social nos processos decisórios (SÁNCHEZ, 2008). A Convenção serve ao Brasil como uma referência no que se refere à cooperação internacional para a proteção do meio ambiente, bem como no que toca ao acesso a informação, a participação social no processo de decisão e à justiça ambiental.

Está assentada no acesso à informação, na participação do público no processo de tomada de decisão e no acesso à justiça em matéria ambiental, visto que para haver participação efetiva é necessário que a sociedade tenha acesso às informações sendo assegurado o direito dos cidadãos de questionarem as decisões tomadas.

A Convenção de Aarhus é uma declaração com vinte e dois artigos merecendo serem destacados os artigos 4º, 6º e 9º que abordam a articulação entre os elementos informação, participação pública nos processos de tomada de decisões e o acesso à justiça que constitui parte integrante do direito internacional do meio ambiente contemporâneo (MAZZUOLI e AYALA, 2011).

O art. 4º que trata do acesso à informação ambiental estabelecendo que as autoridades governamentais tenham a obrigação de disponibilizar as informações ao público e quando forem solicitadas, cópias da documentação “[...] Sem que tenha de provar ter um interesse na questão.”

No Brasil, a Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. A Constituição de 1988, no art. 225, dispõe que a sociedade seja informada para defender o patrimônio ambiental. Assim, o direito à informação ambiental está imbuído do direito à informação ambiental como direito de cidadania e como instrumento para a efetivação da participação.

O art. 6º da Convenção refere à participação do público em decisões sobre atividades específicas destacando o processo de AIA e a Audiência Pública. As disposições sobre a participação da referida convenção, aplica-se “[...] às atividades propostas que não se encontram listadas no anexo I e que possam ter impactos significativos no ambiente”. O referido anexo I apresenta uma lista das atividades que deveriam antes da tomada de decisões por parte do poder público ter a participação da sociedade.

O parágrafo 2 do art. 6º determina a necessidade da população ser informada sobre a atividade proposta e do processo de tomada de decisões sobre órgão público responsável pela tomada de decisão e quem fornecerá as informações e os prazos do projeto para a sociedade.

O referido artigo destaca, ainda, a Audiência Pública como um espaço para a sociedade consultar todas as informações que municiem a tomada de decisões cujo conteúdo mínimo é também o mesmo do EIA, quais sejam:

- a) Descrição da localização e das características físicas e técnicas da atividade proposta, incluindo uma estimativa das emissões e resíduos previstos;
- b) Descrição dos efeitos significativos sobre o ambiente da atividade proposta;
- c) Descrição das medidas previstas para evitar e ou reduzir os efeitos, incluindo emissões;
- d) Um resumo não técnico do acima mencionado;
- e) Um esboço das principais alternativas estudadas pelo requerente;
- f) De acordo com a legislação nacional, os principais pareceres e relatórios enviados à autoridade pública quando o público interessado for informado [...].

Em relação ao acesso à justiça, o art. 9º da convenção ressalta que qualquer pessoa tem o direito de solicitar informação e se for ignorada pode obtê-la através da justiça:

Cada Parte⁴⁴ assegurará, de acordo com a legislação nacional aplicável, que qualquer pessoa que considere que, de acordo com o disposto no artigo 4º, o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente recusado, em parte ou na totalidade, respondido de forma inadequada, ou de qualquer forma não tratado de acordo com o disposto naquele artigo, tenha acesso à revisão de processo através de um tribunal ou outro órgão independente imparcial estabelecido por lei.

A Convenção de Aarhus ao advogar o acesso à informação mantida pelo poder público, dá uma contribuição importante em termos de superação da democracia formal para uma democracia substancial (MAZZUOLI e AYALA, 2011). Para Mazzuoli e Ayala, existe um movimento contemporâneo que integrado a uma cultura global aberta aos direitos ambientais e a ênfase na proteção do ambiente que agrega os deveres de conservação e a melhoria da qualidade dos recursos naturais. Nesse sentido, a Convenção de Aarhus influencia experiências na elaboração de políticas públicas ambientais na perspectiva de um projeto coletivo que impere a dignidade da vida. É por esse motivo que a sociedade brasileira tem demonstrado interesse do governo

⁴⁴ De acordo com a Convenção de Aarhus, “[...] O termo «Parte» designa, salvo indicação em contrário, a parte contratante desta Convenção.”

brasileiro ratifique a convenção por considerar a importância da participação da sociedade nas decisões ambientais com acesso à informação ambiental, além da necessidade de incentivar a participação das Organizações Não Governamentais (ONGs) como corolário do Estado democrático e ecológico de direito (MAZZUOLI e AYALA, 2011).

O acesso à justiça garante o direito à informação ambiental e o direito à participação no processo decisório. O Brasil é muito avançado nessa área, haja vista que a Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei dos Interesses Difusos), possibilitou a ampliação da aplicação efetiva da legislação ambiental que foi consolidado com a Constituição de 1988 e a nova função do Ministério Público. Destaque pode ser dado a mais recente lei inserida nesse contexto: a Lei da Informação Ambiental n. 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais disponíveis nos órgãos e entidades que integram o SISNAMA, fortalecendo o Sistema Nacional sobre Informações Ambientais⁴⁵ (SINIMA). A referida lei é considerada um avanço no direito ambiental por incorporar um dos princípios da Agenda 21, da Declaração do Rio e da Convenção de Aarhus sobre democracia ambiental no ordenamento jurídico do país – o direito ao acesso à informação:

[...] ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados.

⁴⁵ O SINIMA foi criado pela Lei n. 6.938/1981. É um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente com o objetivo de disponibilizar informações relacionadas com o meio ambiente e a qualidade ambiental, atendendo as diretrizes sobre informação das I e II Conferências Nacionais de Meio Ambiente e o princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, resultado da ECO-92. O SINIMA está estruturado em três eixos: ferramentas de acesso à informação por meio de interfaces de comunicação; integração e compartilhamento das bases de informação ambiental e sistematização do processo de produção, coleta e análise de estatísticas para a elaboração de indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2009).

Além dos artigos citados, a convenção tem outros relativos à participação pública durante a elaboração de propostas, normas administrativas visando à proteção ambiental, nas discussões de planos, programas e políticas, bem como sobre as informações sobre o estado do meio ambiente dispostas nos artigos 7º e 8º.

Para André et al (2006), a participação pública é essencial para a governança e para a democracia, uma vez que fortalece as comunidades locais estimulando os atores a desenvolver políticas de sustentabilidade, sendo bastante eficaz nos processos de licenciamento ambiental. A participação pública é multiobjetiva:

- ✓ mobilizar os grupos sociais atingidos para o processo de decisão visando promover a justiça ambiental, equidade e colaboração entre os atores;
- ✓ informar e educar os atores: grupos sociais atingidos, gestores públicos e empreendedores acerca da instalação do empreendimento e seus impactos;
- ✓ reunir informações sobre os grupos sociais considerando as dimensões cultural, social, econômica e política e seu ambiente biofísico, bem como as relações que estabelecem com o seu ambiente, incluindo aquelas relacionadas com o conhecimento tradicionais e locais;
- ✓ levantar as reações da sociedade sobre a instalação do empreendimento, destacando a escala, tempo e formas de reduzir os seus impactos negativos ou aumentar os efeitos positivos ou compensar aqueles que não podem ser mitigados;
- ✓ contribuir para melhorar a análise de propostas buscando um desenvolvimento criativo e intervenções sustentáveis na direção de ter uma maior aceitação e apoio da sociedade;
- ✓ contribuir para o processo de aprendizagem mútua entre os atores envolvidos visando melhorar a prática da participação pública e da proposta de elaboração de AIA.

Os níveis de participação na AIA variam desde a participação passiva ou recepção de informações à participação de consultas, a exemplo das

audiências públicas reuniões, à participação mais interativa, tais como workshops, negociação, mediação e até cogestão.

Com base em André et al (2006), pode-se dizer que os níveis de participação pública são importantes nas diferentes fases de um processo de AIA, desde a comunicação da proposta do projeto de instalação de um empreendimento e análise inicial da comunicação, até o momento da decisão e monitoramento dos Programas Básicos Ambientais.

O próximo capítulo apresenta uma discussão sobre governança vinculada à democracia e à sustentabilidade, a fim de situar a relevância de espaços de participação pública no contexto do EIA/RIMA e da Audiência Pública.

4 GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE

*Você tem de "A-cen-tu-ar o positivo
E-li-mi-nar o negativo",
Feche com o a-fir-ma-ti-vo,
Não se meta com o Sr. Nem-cá-nem lá.
Johnny Mercer
(Refrão de "Ac-cent-tchu-ate the positive)*

A governança se constitui uma categoria-chave nas reflexões sobre políticas públicas e, aliada a outras categorias como democracia, sociedade civil, participação e sustentabilidade, têm sido usadas para a reflexão da questão ambiental em torno dos processos políticos que envolvem atores diversos na tomada de decisão sobre o uso dos recursos naturais. Destarte, tratar dos procedimentos de licenciamento ambiental sob a ótica das políticas públicas significa discutir sobre atores e processos e implica verificar como esses elementos se relacionam entre si. Para tanto, faz-se nesse capítulo uma discussão teórica do surgimento do conceito de governança e seu uso em diferentes contextos e significados, como se verá nas abordagens feitas por Santos Jr. (2001), Santos (1997), Rosenau (2000) e Frey (2007), entre outros, para demarcar em que sentido é utilizado nesse trabalho.

4.1 PORQUE GOVERNANÇA?

É sabido que os conceitos são dinâmicos e seus conteúdos são definidos pelo contexto e pela história (ARNS, 2012). O termo governança passou a ser utilizado mais usualmente na discussão da administração pública. Na literatura europeia, encontra-se a ideia de "governança sem governo", enfatizando a importância das redes, parcerias e mercados (PETERS e PIERRE, 1998). Neste trabalho, fez-se a opção de utilizar o termo referindo à interação dos atores (Estado, sociedade e empreendedores) nos processos de tomada de decisões no contexto do licenciamento ambiental.

4.1.1 Resgate teórico do conceito de governança

A noção de governança entrou recentemente no léxico das ciências sociais e passou a ser utilizada por vários círculos de leigos. Originalmente se referia à ação ou maneira de governar e, durante muito tempo, o seu uso era limitado, principalmente utilizado para as questões constitucionais e legais referentes aos “assuntos de Estado” e/ou para a direção de instituições com múltiplos *stakeholders* (JESSOP, 1998).

No final da década de 1980, o termo ressurgiu com significados diversos e contraditórios. A sua retomada é atribuída à necessidade de distinguir governança e governo, bem como de representar as limitações do conceito de governo com a separação entre Estado, sociedade e mercado. Pode-se então indagar: por que um conceito com alcance limitado ressurgiu e é aplicado por várias agências, organizações e indivíduos?

Jessop (1998) responde a esse questionamento explicando que em termos teóricos o ressurgimento do termo governança pode estar relacionado a certas crises paradigmáticas das ciências sociais nas décadas de 1970 e 1980 em decorrência da insatisfação com a sua capacidade de explicar o mundo real. Dessa forma, o interesse pela governança como um tema relevante de estudo está enraizado na rejeição de dicotomias que incluem mercado x economia; público x privado na política, anarquia x soberania nas relações internacionais.

Essa insatisfação é refletida nas reorientações disciplinares recentes: i) na *economia institucional* – o interesse recente pelos mecanismos de como mercados organizados em grupos, associações comerciais e alianças estratégicas coordenam as atividades econômicas em outras formas de troca e de hierarquia; ii) nas *relações internacionais* - descobriu-se as formas de coordenação internacional que evitem a anarquia internacional e, ainda, contornar o Estado-nação descrito como “governança sem governo”; iii) na *ciência política* – transformou-se em formas de coordenação que não só abrangem a relação público-privada convencional, mas também envolvem “hierarquias emaranhadas”, redes de poder paralelo ou outras formas de interdependência entre os diferentes níveis de poder do governo. Nesse

contexto, a governança tanto crítica como complementa abordagens mais dicotômicas.

Para Jessop (1998), muitas práticas identificadas como governança foram examinadas sob outras denominações, a exemplo das parcerias público-privadas, associações comerciais, comunidades políticas, entre outras, e envolvem aspectos do que hoje é chamado de governança. Para o autor, existem quatro possibilidades de explicação da expansão dos discursos de governança. A primeira é a estreita relação entre as ciências sociais e discursos leigos. A segunda refere-se à persistência das realidades subjacentes sob os caprichos da moda intelectual. A terceira possibilidade está relacionada ao ciclo dos modos de coordenação de ações, às contradições, aos paradoxos e aos fracassos. Ou seja, o Estado e o mercado falham de maneiras diferentes. A redescoberta da governança surge como resposta às tendências de fracassos. A quarta possibilidade refere à mudança nas relações entre Estado, sociedade e mercado. Assim, a expansão de redes em detrimento dos mercados e de governança em detrimento do governo reflete uma alteração das estruturas do mundo real e uma mudança em torno dos ciclos da política.

A governança assume múltiplos significados podendo ser verificados em várias abordagens: *governança corporativa* (SHLEIFER e VISHNY, 1997; LA PORTA et al., 2000); *governança pública* (HEIDEMANN e KISSLER, 2006; JANN, 2002); *governança metropolitana* (AZEVEDO e MARES GUIA, 2004; KLINK, 2010; RIBEIRO e BRITTO, 2013; PINTO, 2007); *governança ambiental* (AGRAWAL e LEMOS, 2006; CAVALCANTI, 2004; ZHOURI, 2008); *governança global ou mundial* (WEISS, 2000; MILANI e SOLINÍS, 2002; ROSENAU, 2000); *governança interativa* (FREY, 2004); *governança urbana* (BORRAZ e LE GALÈS, 2010; LE GALÈS, 1995; LEFÈVRE, 2004 e 1992; OSMONT, 2008; PIERRE, 1997); *governança democrática* (SANTOS JR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004); *governança de risco* (JESSOP, 1998); *governança formal* e *governança informal* (CHRISTIANSEN e PIATTONI , 2003), entre outras.

Na década de 1990, o conceito de governança passa a ser amplamente utilizado sobre diversas formas visando descrever tipos de relações e coordenações entre atores em diversos âmbitos.

Os trabalhos de agências multilaterais, notadamente o Banco Mundial, passam a utilizar o termo associando à concepção de bom governo (*good government*) e à capacidade de ser governo definindo governança como “a maneira em que o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país visando o seu desenvolvimento.”⁴⁶ (WORLD BANK, 1992, p.1) e implica a forma como o Estado planeja, formula e implementa as políticas públicas.

Essa abordagem de governança está centrada no modo de operação das políticas públicas e na relação entre demandas sociais e a capacidade do Estado em atendê-las (SANTOS Jr., 2001). Para Diniz (1997), a governança é a capacidade do Estado de definir as suas estratégias e ações. Melo (1995) postula que a governança está relacionada ao formato político-institucional dos processos decisórios, à articulação público-privada nas políticas públicas, à participação, à descentralização e ao financiamento das políticas públicas.

O conceito de governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos e ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. A “boa governança” passa a ser um requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado que incorpora ao crescimento econômico equidade social e os direitos humanos.

Para Camargo (2005), a busca da governança prioriza o fortalecimento do poder local e os processos de descentralização, bem como valoriza os movimentos comunitários e a promoção do associativismo, especialmente o empoderamento (*empowerment*) dos principais atores do desenvolvimento institucional e da democracia. Essa abordagem de governança é também chamada de governança democrática, governança urbana, governança comunitária ou governança pública, associada às formas de gestão das políticas públicas.

⁴⁶ “Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.”

Com base nas reflexões dos autores citados, constata-se que o processo de decisões políticas, antes concentrado no Estado, passou a ser compartilhado com outros atores: ONGs, o mercado e seus agentes, evidenciando as transformações da autoridade política que estão na base do conceito de governança. Nesse sentido, o conceito de governança pode também ser apreendido através das transformações na relação entre Estado, atores econômicos e sociedade. Dessa forma, governança tem sido identificada como uma tendência da gestão pública e das políticas públicas visando à melhoria da ação do poder público e à democratização dos processos decisórios. Leal (2012) destaca que a importância da presença dos atores econômicos na governança das cidades cresceu, sobretudo a partir dos anos de 1990 com a consolidação das ideias neoliberais que prega a participação do setor privado como um requisito para a boa governança e empoderamento social.

Há um movimento amplo de uso do termo governança, portanto, é necessário precisar o seu conceito no contexto em que é aplicado. Destarte, é possível distinguir as perspectivas de governança ao identificar a ênfase que a mesma dá na sua aplicação, ou seja, o aumento da eficiência e efetividade governamental (boa governança) ou a focalização no processo democrático evidenciando a diferença ideológica que norteia a vertente teórica. Nessa perspectiva, o presente trabalho adota a ideia de governança democrática como forma de interação entre o Estado, atores econômicos e a sociedade civil.

4.1.2 Governança e participação

A perspectiva democrática e participativa da governança, segundo Hirst (2000), é uma governança negociada e praticada por algumas gestões locais envolvendo uma gama de atores: sindicatos, associações comerciais, empresas, ONGs, representantes das autoridades locais, empresários e grupos sociais da comunidade. Fortalecendo essa ideia, Milani (1999) considera a governança como um conjunto de mecanismos de controle que possibilita a articulação e negociação das necessidades de um grupo social. Esses

mecanismos destacam a relevância da noção de governança para a gestão dos problemas coletivos. Dos autores que tratam do conceito de governança democrática, destacam-se, neste trabalho, as reflexões de Santos Jr (2001) e Frey (2007).

Santos Jr. (2001) postula que o conceito de governança fundamentado na democratização da relação governo e sociedade na gestão das cidades evidencia a pertinência teórica para utilizar o termo numa perspectiva diferente das agências multilaterais. Nesse sentido, essa abordagem enfoca questões vinculadas às mudanças ocorridas nas instituições do governo local e à dinâmica dos processos democráticos. Com base nas reflexões de Hamel⁴⁷, o autor destaca a necessidade de incorporar, na análise da gestão das cidades, as mudanças no contexto socioeconômico vinculadas a três processos que estão articulados:

(i) o declínio das instituições políticas de representação de interesses tradicionais; (ii) a emergência de uma nova cultura política ligada à multiplicidade de atores sociais com a presença na cena política; e (iii) a emergência de um novo regime de ação pública, decorrente do novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais, que exigisse reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisão. (SANTOS Jr., 2001, p. 59).

Ainda segundo esse autor, as análises sobre governança democrática podem ser sintetizadas em dois sentidos: (i) na capacidade de ser governo com foco nas responsabilidades e nos mecanismos de transparência e de controle do Estado, como exemplo, a análise de Diniz (1997), sem destaque para a relação governo e sociedade; e (ii) a governança entendida como a interação entre governo e sociedade. Essas análises são centradas nos arranjos institucionais que orientam e regulam a relação entre Estado e atores sociais e na relação de cooperação e conflito na gestão urbana. Para o autor, a governança supõe conflitos entre os atores em função dos interesses, orientações ideológicas e recursos disponíveis.

A governança aponta para novas tendências de gestão compartilhada e interinstitucional envolvendo o setor público, o privado e as organizações

⁴⁷ HAMEL, Pierre. *La gouvernance: une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflicts?* Université de Montreal, 1999.

sociais. Nessas tendências está expresso o reconhecimento do próprio Estado dos limites da ação estatal (FREY, 2007), em que “governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente.” (STOKER, 2000, p. 93).

A governança, apesar de estar associada à agenda político-econômica neoliberal e ter sua origem nas formulações das agências multilaterais sobre eficiência do Estado e no exercício do bom governo, quando associada à democracia, refere-se à interação entre governo e sociedade, na qual os arranjos institucionais que regulam a relação entre os atores sociais são mecanismos democráticos.

Nesse sentido, a governança implica como o poder é exercido, logo, pressupõe que há um sistema democrático. Esse processo nem sempre é fácil, haja vista que cada ator tem os seus interesses e exerce o poder de forma diferenciada. Sendo assim, Tehranian (2002) destaca que a governança é fruto de ações e interesses de três atores: Estado, sociedade civil e mercado, que formam um eterno triângulo. É através da negociação de conflitos, da discussão e das formas de solução desses conflitos que se pode falar em exercício do poder.

É indiscutível que os interesses de grupos econômicos influenciam a tomada de decisão do Estado seja por questões econômicas, políticas ou técnicas, mas o Estado não está sozinho no exercício do poder. Nesse sentido, Nobre (2010, n/p) distingue o conceito de poder, governo, governabilidade e de governança:

[...] conceito ‘poder’ (coação, imposição, lei, sanção), do conceito ‘governo’ (detenção do poder), de ‘governabilidade’ (aceitação, submissão ao exercício do poder) e de ‘governança’ (meios, métodos, consenso, participação para a resolução de problemas comuns – forma de exercício do poder). (grifos do autor)

A governança democrática propõe a reformulação das relações entre Estado, sociedade e mercado, com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas e à gestão de um sistema capaz de atender às demandas sociais. Nessas bases, a governança permite a construção coletiva do jogo político, dos instrumentos e dos meios utilizados para o exercício do poder e tem reflexos, por exemplo, nos processos de licenciamento ambiental. Destarte, entende-se por *governança*

para a sustentabilidade a interação entre os atores num contexto de diálogo, cooperação e participação pública, no qual os envolvidos têm poder e a capacidade de decidir sobre ações que visem à sustentabilidade dos grupos sociais e dos recursos naturais.

4.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE

A governança é condição para o encaminhamento de políticas de desenvolvimento sustentável, na medida em que promove a articulação entre os atores (Estado, sociedade civil e mercado) na discussão sobre o uso e gestão dos recursos naturais. Nessa perspectiva, este item intenta refletir sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, bem como sobre as concepções de desenvolvimento sustentável tomando como referência as reflexões de Frey (2001).

A crise ecológica global se constitui em um dos maiores desafios da humanidade - o que demonstra a relação de interdependência entre ser humano e natureza negligenciada pelo projeto da modernidade (LEIS, 1999). A economia mundial cada vez mais globalizada tem produzido problemas que ameaçam o equilíbrio do planeta, além de diversas interpretações da relação desenvolvimento e meio ambiente que, atendendo a interesses políticos-ideológicos, geram propostas que visam à implementação do desenvolvimento sustentável. Essas interpretações de desenvolvimento sustentável têm sido responsável pela inclusão do tema meio ambiente nas políticas de desenvolvimento e pela adoção de estratégias ambientais de mitigação de impactos ambientais.

Souza (1994) adverte que a discussão teórica em torno da noção de desenvolvimento sustentável tem contribuído para desviar o tema central no que diz respeito à insustentabilidade do modelo de desenvolvimento econômico.

É preciso destacar que existem paradigmas alternativos ao desenvolvimento sustentável presentes nos debates estabelecidos em redes, fóruns, articulações e em outros espaços da sociedade civil global e brasileira

apontando para novas agendas para o debate público. Outro aspecto é que a academia não tem tratado sobre a transição do modelo e essa questão pode estar relacionada com a reprodução de questões analíticas importantes para controverter o modelo de desenvolvimento vigente.

4.2.1 Breve histórico do desenvolvimento sustentável

Os estudos que tratam do desenvolvimento sustentável enfatizam que as preocupações com o meio ambiente surgem por influência das ideias naturalistas dos hippies, na década de 1960, que defendiam a convivência harmônica com a natureza. No final da década de 1960, dois documentos enfatizam a preocupação com a questão populacional: *The tragedy of the commons*, de Garrett Hardin (1968), e *The population bomb*, de Paul Ralph Ehrlich (1968), e alertam para o perigo da fome recomendando o controle da população do planeta.

Em 1971, em Founex, na Suíça, é realizado um Painel de Peritos em ecologia e desenvolvimento, por solicitação da ONU, com o objetivo de apoiar os países na discussão de sua perspectiva ambiental, estimulando a contribuição dos mesmos para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que se realizaria em 1972. De acordo com Vieira (1996), o painel teve importância na medida em que ampliou o escopo da discussão ambiental quanto ao conceito de desenvolvimento quando incorpora a preocupação com o desenvolvimento humano e social e considera a dimensão ambiental do desenvolvimento.

No ano seguinte, outra publicação faz a vinculação da questão do meio ambiente com a do desenvolvimento: *Os limites do crescimento*, produzido em 1972, por Donella Meadows, Dennis Meadows, Jorgen Randers e William Behrens, uma equipe de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT), conhecido como o relatório do Clube de Roma, cujo conteúdo aborda as contradições do crescimento ilimitado sem restrições de consumo e sua relação com a qualidade de vida. Alerta, ainda, que os recursos naturais são finitos, levando essa questão para a agenda global. O relatório

lança a proposta do crescimento zero, com o objetivo de alcançar a estabilidade econômica e ecológica, baseado na tese malthusiana do perigo do aumento da população.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, é considerada como um marco nas discussões de desenvolvimento sustentável, embora o tema não tenha emergido nos debates que ocorreram em Estocolmo, mas, foi a partir da conferência, que a correlação entre desenvolvimento e qualidade de vida foi colocada em evidência.

Na conferência foram discutidas a noção de responsabilidade e a necessidade da cooperação das nações mais ricas. É importante destacar que, naquele momento, estiveram em discussão os interesses dos países industrializados que defendiam a tese do crescimento zero e a posição dos países periféricos que advogavam o direito ao desenvolvimento e a melhores condições de vida. Os debates sobre o meio ambiente encontravam-se polarizados entre as discussões centradas no aumento da população e nas propostas de solução que convergiam para o nível das políticas de cada país, em que os industrializados se preocupavam com os seus próprios interesses.

No auge da polêmica gerada entre aqueles que defendiam o desenvolvimento a qualquer preço, surgiu o termo ecodesenvolvimento, utilizado pela primeira vez em 1973. Foi criado por Maurice Strong para definir uma concepção alternativa de política de desenvolvimento e orientar os trabalhos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente⁴⁸ (PNUMA). Referia-se, inicialmente, à situação das zonas rurais dos países em desenvolvimento e defendia uma gestão mais racional dos ecossistemas locais.

No simpósio de especialistas, realizado em 1974, presidido por Barbara Ward, em Cocoyoc, no México, organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUMA e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), discutiu-se a questão ambiental global, ocasião em que Sachs aprofunda a discussão do ecodesenvolvimento. O resultado do encontro foi um documento conhecido como a Declaração de

⁴⁸ O PNUMA foi criado em 1972 e se constitui na principal autoridade global em meio ambiente. É a agência do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e a principal autoridade global em meio ambiente. Tem a responsabilidade de articulada com os Estados promover a conservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais.

Cocoyoc, considerado fundamental para a construção de uma nova percepção da relação entre sociedade e natureza, que incorpora a ideia de que existem limites ambientais e sociais para o desenvolvimento.

O termo foi ampliado por Ignacy Sachs em um artigo escrito em 1976, considerado um clássico intitulado *Environment and styles of development*, que, além da preocupação com o meio ambiente, deveria incorporar: a satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a participação da população; a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema que garanta o emprego, a segurança social e o respeito à cultura, além de programas de educação.

A ideia de desenvolvimento sustentável surgiu como uma derivação do conceito do ecodesenvolvimento. Em 1983, a Assembleia Geral da ONU criou uma comissão para encontrar alternativas inovadoras para conciliar as questões ambientais e desenvolvimento. A comissão foi presidida por Gro Brundtland, com a participação de 23 membros: 12 de países subdesenvolvidos; 7 de países desenvolvidos e 4 de países de regime comunista. O trabalho da comissão durou cerca de quatro anos e o resultado dos estudos ficou conhecido como Relatório Brundtland e publicado como *Our Common Future* (Nosso futuro Comum).

O relatório adotou o conceito de desenvolvimento sustentável tendo como premissa básica a busca de soluções para a crise ambiental como uma tarefa de toda a humanidade. O documento amplia as discussões sobre a relação entre desenvolvimento e meio ambiente relacionando sustentabilidade, padrões de desenvolvimento, solidariedade e compromisso entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas e entre gerações atuais e futuras, subdesenvolvimento, pobreza e degradação ambiental, destacando que é preciso ter uma visão global dos problemas ambientais e aponta o desenvolvimento sustentável como uma estratégia de desenvolvimento.

A institucionalização crescente nos anos de 1990 do desenvolvimento sustentável explica a gradual subordinação da ecologia política⁴⁹ à visão

⁴⁹ Nos anos de 1980 resultava da luta do sujeito ecológico é o “[...] agente político transgressor, crítico do modo de vida industrial, da atomização, do consumismo, etc. [...]” (ZHOURI, 2007, p. 3).

tecnicista corrente do e sobre o meio ambiente com realidade passível de intervenção técnica, é o que Zhouri (2007) chama de paradigma da adequação ambiental que orientou as ações de ambientalistas, empresários e de políticas públicas. Essa subordinação consagra, de um lado, a concepção sustentável do desenvolvimento, através de medidas técnicas, gerenciais e de certificação, de uso de instrumentais que visam corrigir, recuperar e/ou compensar o dano ambiental e, de outro lado, a apropriação desse desenvolvimento sustentável pelo mercado.

O debate acerca do desenvolvimento sustentável ganhou relevância na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Cúpula da Terra de 1992 (Rio-92 ou Eco-92), no Rio de Janeiro, com a Agenda 21.

O conceito de desenvolvimento sustentável firmado no referido documento foi incorporado em outras agendas mundiais de desenvolvimento e direitos humanos e criou as bases para a cooperação internacional a partir da adoção de novos conceitos, tais como o princípio de responsabilidades comuns e de convenções, a exemplo das mudanças climáticas e da diversidade biológica. Dessa forma, estabeleceu um pacto pela mudança do padrão de desenvolvimento global. Destaca-se também a importância da participação da comunidade científica, sobretudo para a adoção da Convenção sobre Mudanças Climáticas. Faz-se mister ressaltar que a Rio 92 iniciou um processo de governança propiciando a criação de instrumentos de gestão que influenciaram a elaboração de políticas públicas de alguns países. Assim, contribuiu para a sociedade perceber a interdependência entre as dimensões ambientais, sociais e econômicas do desenvolvimento.

A Rio-92 gerou também novas ameaças e velhos dilemas quando voltou a ser defendida a necessidade dos países mais pobres resistirem à tendência de substituir a ajuda internacional exclusivamente pelo comércio, como as propostas sugeridas, em 1992, de *trade not aid*⁵⁰ (GUIMARÃES, 2004). Ainda em 1992, foi criada, pela ONU, a Comissão sobre Governança Global com o

⁵⁰ Um slogan que se tornou popular na década de 1960 e quer dizer apoio ao comércio justo na aceção da compra de produtos de países em desenvolvimento, em vez de prestar-lhes ajuda externa. Os defensores do *Trade Not Aid* acreditam que ela representa uma forma mais sustentável e menos dependente do desenvolvimento.

objetivo de trabalhar o fortalecimento da cooperação global visando à segurança do planeta, através de ações sustentáveis para a promoção da democracia e garantia dos direitos humanos.

Em 1993, a Assembleia da ONU estabeleceu a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável⁵¹ com os objetivos de: avaliar o cumprimento dos acordos realizados na Rio-92; articular esforços no sentido de envolver agências e órgãos das Nações Unidas que tratam das problemáticas do desenvolvimento e do ambiente; mobilizar e motivar a contribuição da sociedade civil, os governantes, as empresas e as ONGs em relação ao meio ambiente e construir parcerias.

Em 2012, a convocação da Rio + 20 reacendeu as esperanças de avançar na transição à uma sociedade global sustentável. A Conferência Rio + 20 contou com a participação de mais de 190 chefes e representantes de Estado, além da sociedade civil global (ONGs, cooperativas, comunidades indígenas, comunidades quilombolas, grupos religiosos e demais movimentos sociais), cientistas de diferentes áreas, comunidades epistêmicas, políticos e representantes do setor privado que participaram dos eventos paralelos.

A Rio + 20 previa atualizar o acordo firmado entre as nações sobre o desenvolvimento sustentável e avaliar os progressos e as lacunas na implementação das ações em relação ao tema, bem como estabelecer novos acordos e compromissos (UNCSD, 2012).

Um novo acordo global iniciou em 2013 com perspectiva de aprovação em 2015, que produzirá um instrumento com força de lei, de modo que todos os países cumpram os compromissos de acordo com as suas responsabilidades com distribuição equitativa, garantindo que os países mais ricos assumam compromissos maiores que os pobres. Isso porque, a forma como são tratados os diferentes interesses em jogo na gestão da governança e a posição dos Estados-Nações revelam a fragilidade da regulação ambiental.

⁵¹ A Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável é um órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social - ECOSOC (decisão 1993/207). A comissão é composta de 53 membros eleitos por mandatos de três anos segundo uma lógica de grupos regionais e se reúnem anualmente por um período de duas a três semanas. A sua composição é formada por 13 membros – África; 11 membros – Ásia; 10 membros – América Latina e Caribe; 6 membros – Europa de Leste; 13 membros – Europa Ocidental.

Os Estados-Nações possuem interesses divergentes e a governança não consegue aglutinar forças para redefinir as ações da comunidade internacional e evitar a multiplicação de ameaças à escala global dos impactos das alterações climáticas.

Uma justificativa para esse quadro pode residir na forma de como questões ambientais são tratadas pela governança em nível global, que tende priorizar as questões dos países do hemisfério Norte em detrimento das do Sul. As preocupações dos países do Sul são mais imediatas e associadas às políticas de acesso aos bens de cidadania como a saúde, habitação, segurança alimentar, entre outras, e que não têm visibilidade na agenda dos países desenvolvidos.

A invisibilidade das questões ambientais dos países do Sul está relacionada à relação de poder Norte-Sul que define quem estabelece a agenda ambiental global. Observa-se a necessidade de definir o sistema de regulação ambiental das relações sociais, que, como assinala Lipietz (1988). Essas relações são contraditórias, uma vez que as posições dos atores não coadunam com o papel e responsabilidade que assumem no contexto global.

A realização de conferências cria a expectativa na sociedade de construir uma agenda na direção da resolução dos sérios problemas ambientais que ameaçam grandes áreas e setores da população mundial. Leroy (2012) destaca que esses problemas se manifestam de forma desigual, visto que nem todos serão afetados da mesma forma pela crise ambiental e pelos impactos do crescimento que afetam com mais intensidade as populações mais vulneráveis.

Para Harvey (2011), esses problemas foram criados pela ascensão do capitalismo, identificados pelo autor como um processo de destruição criativa sobre a terra, conformando uma natureza remodelada pela ação humana, a “segunda natureza”.

Ricardo (2012) destaca que as corporações não abrem mão de manter inalterada a forma predatória e ambientalmente perversa de suas economias se relacionarem com o meio ambiente, promovendo e exportando a poluição e a degradação ambiental para os países periféricos e em desenvolvimento, em

que suas elites, com o discurso desenvolvimentista, facilitam e até financiam a instalação de grandes empreendimentos que fazem uso dos recursos naturais, gerando os “empregos verdes”.

Na lógica da acumulação vigente, os recursos naturais (água, solo, energia, entre outros) valem mais e tanto quanto um exército de mão de obra a ser explorada. Os países em desenvolvimento incentivam o deslocamento de indústrias transnacionais poluidoras que consomem grande volume de água e energia nos seus processos de produção e produzem resíduos tóxicos. Essas corporações, quando se instalam em determinados territórios sem considerar as populações que vivem nesses lugares, fazem emergir os conflitos ambientais em decorrência da exposição a riscos que essas populações são submetidas. Nesse contexto, é possível falar em desenvolvimento sustentável?

4.2.2 Abordagens de desenvolvimento sustentável

O debate sobre desenvolvimento sustentável impulsionou a criação de arranjos institucionais de governança e investimentos em pesquisas ambientais. No entanto, a consolidação de canais de participação e o fortalecimento dos movimentos ambientalistas tanto no âmbito internacional, nacional, como local, têm-se mostrado insuficientes para traduzir as demandas da sociedade em políticas públicas que promovam um modelo alternativo de desenvolvimento.

A falta do aprofundamento da dimensão político-democrática das teorias que abordam o desenvolvimento é um dos fatores limitadores da implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável, uma vez que se trata de um problema político e de exercício de poder e coloca as instituições político-administrativas, a participação e o processo político no centro da discussão (FREY, 2001).

O desenvolvimento sustentável é um tema considerado indispensável nas discussões sobre as políticas de desenvolvimento. Assim, encontra-se no centro de todos os discursos, seja do poder público seja do mercado, sem que haja um consenso quanto ao seu significado e como implementá-lo. Para Ribeiro (1992, p. 27),

A busca de uma definição do que seria este tipo de desenvolvimento, além de marcada pela própria polissemia da noção de desenvolvimento que permite sua apropriação seletiva por segmentos com variadas orientações político-ideológicas, tem sido realizada mais pelos interessados nesta arena política, do que por especialistas acadêmicos em desenvolvimento. Assim são as organizações não governamentais ecológicas (ONGs), os órgãos de governo, as agências multilaterais e os empresários que se movimentam ativamente neste terreno.

No terreno da política internacional existem exemplos que reforçam as observações de Ribeiro (1992), como as orientações dos organismos internacionais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial, que têm um posicionamento em relação à adoção de políticas públicas com base no desenvolvimento sustentável; além de ONGs internacionais e nacionais que surgiram a partir do final dos anos 80 incorporando no discurso o desenvolvimento sustentável (SOUZA, 1994).

Para Bezerra e Bursztyn (2001), o desenvolvimento sustentável é um processo de aprendizagem social de longo prazo balizado por políticas públicas orientadas por um plano de desenvolvimento nacional. Nesse processo, está envolvida uma pluralidade de atores sociais com interesses diversos e, por vezes, colocam-se como um entrave às políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva, aqui são apresentadas as análises sobre as concepções de desenvolvimento sustentável no que se refere ao potencial.

4.2.2.1 Abordagem econômico-liberal

De acordo com Frey (2001), a abordagem econômico-liberal aposta no mercado como força reguladora do desenvolvimento. É vista pelos seus adeptos como o melhor mecanismo para garantir a satisfação dos desejos individuais que levaria o mercado a ofertar produtos ecológicos, na medida em que os consumidores manifestassem a sua consciência ecológica. Essa concepção parte do pressuposto de que concorrência, crescimento econômico e prosperidade levariam ao uso racional dos recursos naturais. O autor

questiona o Relatório Brundtland, que, apesar de se referir à ampliação da participação política, elemento fundamental para a implantação de políticas sustentáveis, pode ser considerado um exemplo dessa abordagem.

A noção econômico-liberal tem a tese de uma correlação negativa entre pobreza e desenvolvimento, colocando-a como causa da deterioração do meio ambiente e, só através do crescimento econômico, poderá ser interrompida, na perspectiva de que o capitalismo sem crescimento acirra os problemas de distribuição desigual, o desemprego e a instabilidade política, sendo necessário o crescimento dos países desenvolvidos para que possam contribuir para a economia mundial. Em síntese, o desenvolvimento virá como consequência do crescimento econômico, graças ao efeito cascata (*trickle down effect*) (SACHS, 2008).

Na medida em que o relatório dá prioridade nas suas preocupações aos efeitos nocivos da pobreza para o meio ambiente – em detrimento à crítica do estilo nocivo de desenvolvimento praticado nos países industrializados – a proposta de desenvolvimento sustentável do relatório Brundtland tornou-se, a princípio, aceitável e digerível inclusive para a teoria econômica neoclássica e as nações dominantes nas negociações internacionais. (FREY, 2001, p. 118).

O relatório critica como as decisões são tomadas no âmbito do sistema econômico e político mundial, mas não apresenta propostas concretas. Para o autor, a inovação da abordagem econômico-liberal reside na reivindicação do crescimento que leve em conta os impactos sociais e ambientais. Porém, o relatório não sinaliza a forma de alcançar esse crescimento. Não obstante, a prioridade ainda é o desenvolvimento econômico em detrimento das questões ecológicas.

Frey (2001) chama a atenção para a forma como a política ambiental é tratada no contexto das demais políticas setoriais: as políticas setoriais têm as características dos conflitos políticos e distributivos mais evidentes, enquanto as políticas ambientais, como tratam de bens comuns ou de interesses difusos, não possuem uma representação nas decisões políticas por serem contraditórias aos interesses do modelo liberal.

Sobre bens comuns, Hardin (1968), no seu artigo *The tragedy of the commons*⁵², descreve um dilema presente na vida cotidiana, destacando que indivíduos, ao praticarem racionalmente ações que destroem recursos com interesse próprio, levam o grupo em condições de recursos limitados a usarem sua estratégia de ampliação da sua parte do bem comum.

Os custos do uso desses bens são distribuídos a cada indivíduo do grupo. O artigo é considerado importante nas discussões sobre sustentabilidade devido à ênfase dada à questão populacional durante as décadas de 1960 e 1970. Uma das teses do autor é que existem problemas que não podem ser resolvidos pela técnica, mas só com a mudança de valores humanos e ideias de moralidade. O problema populacional está inserido nesse contexto.

O pensamento liberal é limitado com relação à questão ecológica e à apropriação dos bens comuns, evoca a necessidade de fazer a distinção entre esfera pública e esfera privada. “O desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de mais nada, um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político.” (FREY, 2001, p.116). Como a concepção de desenvolvimento sustentável defendida no relatório Brundtland propicia várias interpretações, os teóricos liberais se servem dele para defender o modelo de livre mercado.

Na abordagem econômico-liberal o desenvolvimento e o princípio de mercado são prioridades, em que o crescimento econômico é visto como condição para a sustentabilidade. Defende a internalização dos custos ambientais (impostos, taxas ambientais e comércio de títulos de poluição) e tem como norteador o princípio da privatização dos bens comuns.

De acordo com Frey (2001, p. 120), duas vertentes estão presentes nesta abordagem: (i) a vertente utilitarista “que defende um princípio de justiça que tolera consequências negativas para alguns membros de uma comunidade se os resultados para a coletividade [...] são maiores do que os custos individuais”. Nesse sentido, o Estado intervém para promover o bem da coletividade; (ii)

⁵² Hardin utiliza o termo commons no sentido mais amplo, tanto no sentido de bens utilizados por todos, a exemplo da água e do ar, bem como os recursos sociais: segurança, previdência, políticas de bem-estar social.

vertente contratualistas, que defende os pressupostos morais que guiam as escolhas de vida dos indivíduos. Essa vertente enfoca a mudança de comportamento com base na consciência do indivíduo. As duas vertentes admitem a intervenção do Estado na vida privada dos cidadãos e atores econômicos.

4.2.2.2 Abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento

A abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento considera o Estado e suas instituições de regulação e o planejamento como instrumentos essenciais para reduzir ou evitar os efeitos negativos dos processos de crescimento econômico. A dimensão ecológica é o principal elemento e enfoca a compatibilidade do desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais. Defende uma concepção de ecologia profunda⁵³ que reconhece a interdependência de todos os fenômenos, mas, para isso, seria necessário que todas as políticas públicas e atividades da sociedade atendessem às exigências da sustentabilidade da natureza.

Para Frey (2001), a concepção de ecologia profunda é acompanhada por uma postura tecnocrata e centralizadora, especialmente se há conflitos de distribuição e condições de poder desigual em jogo intensificando a ampliação da burocracia e da tecnocracia. Duas propostas estão presentes nesta abordagem: a proposta da *steady-state society*, de Ophuls (1992), e a de ecodesenvolvimento, de Sachs (1986).

Ophuls critica os vários tipos de limites do crescimento econômico baseado na escassez ecológica, tais como: população, alimento, poluição, recursos minerais, entre outros. A proposta de uma *steady-state society* visa estabelecer um equilíbrio entre as demandas da população e o meio ambiente que só seria possível por meio da força coercitiva do Estado. O autor contesta

⁵³ O termo ecologia profunda foi criado pelo filósofo norueguês Arne Naess em 1973. É um movimento filosófico e político que questiona os modelos de desenvolvimento e os modos de atender as necessidades humanas incorporando uma reflexão sobre a natureza da relação que o ser humano estabelece com o planeta. O aspecto ecofilosófico do trabalho de Rachel Carson, *Primavera Silenciosa* (1963) motivou o uso do termo ecologia profunda.

os sistemas democráticos que, para ele, não têm capacidade para lidar com as questões ecológicas. Os valores democracia, liberdade e individualismo não são compatíveis com os problemas ligados à crise de escassez ecológica. Assim, é necessária a existência de um governo forte com o poder de controlar o comportamento individual no interesse comum, bem como das instituições políticas, uma vez que o egoísmo dos indivíduos não produz ações benéficas para o bem comum. Nessa direção Frey (2001, p. 123) salienta que

[...] a abordagem ecológica de desenvolvimento sustentável tende a aplicar estratégias tecnocratas com a condução centralizada, dando ênfase a um gerenciamento aperfeiçoado, a um planejamento integrado, ao emprego eficiente de recursos e a soluções tecnicamente eficientes. Se aplicadas ao sistema da democracia liberal existente, tais soluções, supostamente eficientes do ponto de vista técnico apresentam geralmente características embaraçosas: primeiramente, elas costumam esbarrar com frequência nos diversos interesses que se articulam no processo político e, em segundo lugar, levam à dominância dos tecnocratas no processo de decisão [...].

É uma proposta de viés autoritário que acredita na superação da escassez através da imposição de meios coercitivos e que só o poder e o Estado poderão conduzir uma proposta de desenvolvimento sustentável.

Para Frey (2001), a proposta do ecodesenvolvimento de Sachs reconhece as limitações da abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento e tem como principal preocupação a proteção das bases naturais da vida socioeconômica e a saúde ecológica da população. O princípio norteador do planejamento dessa proposta é a prudência ecológica (relativa à utilização racional dos recursos naturais e à igualdade social), que implica na limitação da relação do homem com a natureza e na flexibilidade para proteger a diversidade e fatos de irreversibilidade.

A complexidade do ecodesenvolvimento se evidencia nos princípios da *solidariedade sincrônica* com as sociedades contemporâneas, de preservação da identidade local e do comprometimento com a conservação dos recursos naturais; e da *solidariedade diacrônica* com as gerações futuras. Ambos princípios destacam o caráter cultural da proposta de ecodesenvolvimento. A harmonização dos interesses socioeconômicos, ecológicos e culturais é a meta

principal do planejamento, o que leva Sachs a pensar na existência de cinco dimensões do ecodesenvolvimento, a saber: a sustentabilidade social; a sustentabilidade econômica; a sustentabilidade ecológica; a sustentabilidade espacial/geográfica e a sustentabilidade cultural (Quadro 2.4).

DIMENSÃO	COMPONENTES	OBJETIVOS
Sustentabilidade Social	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de postos de trabalho que permitam a obtenção de renda individual adequada (à melhor condição de vida; à qualificação profissional). - Produção de bens dirigida prioritariamente às necessidades básicas sociais. 	Redução das desigualdades sociais.
Sustentabilidade Econômica	<ul style="list-style-type: none"> - Fluxo permanente de investimentos públicos e privados (estes últimos com especial destaque para o cooperativismo). - Manejo eficiente dos recursos. - Absorção pela empresa dos custos ambientais. - Endogeneização: contar com suas próprias forças. 	Aumento da produção e da riqueza social sem dependência externa.
Sustentabilidade Ecológica	<ul style="list-style-type: none"> - Produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas. - Prudência no uso de recursos naturais não renováveis. - Prioridade à produção de biomassa e à industrialização de insumos naturais renováveis. - Redução da intensidade energética e aumento da conservação de energia. - tecnologias e processos produtivos de baixo índice de resíduos. - Cuidados ambientais. 	Melhoria da qualidade do meio ambiente e preservação de recursos energéticos e naturais para as próximas gerações.
Sustentabilidade Espacial	<ul style="list-style-type: none"> - Desconcentração espacial (de atividades; de população). - Desconcentração/Democratização do poder local e regional. - Relação cidade/campo equilibrada (benefícios centrípedos). 	Evitar excesso de aglomerações.
Sustentabilidade Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Soluções adaptadas a cada ecossistema. - Respeito à formação cultural comunitária. 	Evitar conflitos culturais com potencial regressivo.

Quadro 2.4 – As cinco dimensões do desenvolvimento sustentável
 Fonte: Montibeller Jr. (2004, p. 51).

Estas cinco dimensões refletem uma leitura que Sachs faz do desenvolvimento dentro de uma nova proposta, numa visão holística, explicitando a necessidade de inclusão da sociedade no processo de planejamento para alcançar outro desenvolvimento.

As duas propostas (*steady-state society* e ecodesenvolvimento) têm elementos comuns e divergentes. O elemento comum reside na importância que atribuem ao planejamento, e o ponto divergente, pode-se dizer que se encontra na forma como este é realizado. Na proposta de ecodesenvolvimento de Sachs, o planejamento só será alcançado através de um processo mais criativo e de ampliação da participação popular. Já a proposta da *steady-state society* de Ophuls é apoiada numa moralidade ecológica e num Estado forte com capacidade de defender o bem comum contra as demandas da população que são prejudiciais para a coletividade.

4.2.2.3 Abordagem política de participação democrática

Essa abordagem considera a participação da sociedade como elemento fundamental da política ambiental na direção de construir uma sociedade sustentável. Nesse sentido, o planejamento é orientado pelas necessidades da população e conduzido por ela, que também determina as diretrizes políticas. Assim, rompe-se com o compromisso de elite através do processo de descentralização da decisão e da gestão democrática, tornando os cidadãos atores efetivos dos processos decisórios. O autor identifica duas orientações da abordagem em tela: (i) vertente que enfatiza a luta dos excluídos contra o poder das elites tradicionais; e (ii) vertente que destaca a força da sociedade civil e a necessidade da criação de uma esfera pública que transforme o sistema político e o projeto de desenvolvimento sustentável.

Para Frey (2001), só uma abordagem participativa tem condições de incorporar as demandas de todos os segmentos sociais nas políticas ambientais, sendo necessária uma democratização ecológica visando soluções dos problemas ambientais.

Nesse sentido, a participação é um aspecto fundamental da governança na busca da sustentabilidade em suas várias dimensões. É comum nos trabalhos que abordam governança tratar do conceito de sustentabilidade, a teoria do desenvolvimento relacionada à participação da sociedade. As abordagens de desenvolvimento sustentável fundamentadas nas reflexões de Frey (2001) teve o objetivo de indicar a abordagem que fundamentará o estudo empírico,

privilegiando o processo político decisório em favor da sustentabilidade enquanto princípio da governança.

4.2.3 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: conceitos dicotômicos?

O desenvolvimento, até a metade da década de 1960, era sinônimo de crescimento econômico e industrialização. Os países considerados desenvolvidos eram aqueles que estavam industrializados e os subdesenvolvidos, aqueles que não possuíam uma atividade industrial significativa ou que vivenciavam uma industrialização tardia. Assim, o desenvolvimento era aferido pelo Produto Interno Bruto (PIB) e não era considerado o acesso da população aos bens materiais e culturais; até que a ONU cria, em 1990, critérios para a verificação do desenvolvimento dos países: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵⁴ e, desde então, a ideia de desenvolvimento passou a significar não somente crescimento econômico. O IDH não excluiu a ideia de crescimento econômico, mas passou a tratá-lo como um aspecto do desenvolvimento.

Sen (2000) em sua obra *Desenvolvimento como liberdade* chama a atenção para as variáveis não econômicas. Suas reflexões contribuíram para uma noção de desenvolvimento para além do IDH. Destaca o papel das instituições e dos direitos humanos, reforçando que o desenvolvimento não pode ser visto só sob o ponto de vista econômico correndo o risco de relativizar as instituições democráticas se não for considerada a importância das liberdades e dos direitos civis para o progresso econômico.

A partir da noção de desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico passou a ser visto como uma alternativa para conciliar crescimento econômico com as necessidades da sociedade. Binswanger (1999) postula que o desenvolvimento sustentável qualifica o crescimento e reconcilia o desenvolvimento econômico com a necessidade de preservação dos recursos naturais.

⁵⁴ Para definir o IDH é levado em conta a educação, a renda e a longevidade.

De fato, no contexto da discussão do conceito de desenvolvimento sustentável, é comum a utilização do termo sustentabilidade como sinônimo. Dresner (2002) adverte que são diferentes. Enquanto o desenvolvimento sustentável está relacionado com a questão do desenvolvimento, a sustentabilidade se refere à manutenção do ambiente. Nessa direção, o desenvolvimento sustentável é um processo que tem como fim a sustentabilidade.

Para Silva C. (2005, p. 13), essa distinção está inserida em uma discussão ideológica que remete à reflexão sobre o futuro ou com as ações presentes e os impactos no futuro. Para o autor, “O foco principal, ao se discursar e se preocupar com a sustentabilidade, está na vinculação do tema ao lugar a que se pretende chegar; enquanto, com o desenvolvimento, o foco está em como se pretende chegar.” Assim, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade são noções complementares.

A união dos discursos (expressão e exercício de poder) ambientalistas e capitalistas se tornou um consenso dialético em que os objetivos são distintos e os interesses comuns, ou seja, na proposta sustentabilidade estão presentes diversas forças sociais, interesses e leituras que disputam entre si o reconhecimento e a legitimação social (LIMA, 2003). Ambos os discursos apresentam bases ideológicas e interesses apoiados no conceito de desenvolvimento sustentável, em que os capitalistas precisam de recursos naturais para produzir e reproduzir o capital e os ambientalistas, proteger os recursos naturais.

Silva C. (2005) chama a atenção que a diferença entre discurso e prática gera conflitos, uma vez que pensar nas gerações futuras é mais simples do que pensar e agir no presente. As diferenças ideológicas são fundadas nas crenças que orientam a abordagem de desenvolvimento sustentável, segundo os princípios de cada sociedade.

Há muitas críticas sobre o discurso da sustentabilidade em relação à factibilidade da proposta no contexto da sociedade capitalista orientada pelo mercado. Layrargues (1998) destaca que não há incompatibilidade entre proteção ambiental e desenvolvimento e que essa relação antagônica só se dá na esfera discursiva. Porém, existem vulnerabilidades entre o discurso e a possibilidade de concretização da sustentabilidade.

A própria definição do termo sustentabilidade apresentada pelo Relatório de Brundtland permite interpretações para pensar tanto em um desenvolvimento com ética associado à justiça socioambiental como a outro, em uma perspectiva conservadora de crescimento econômico. A primeira está associada a uma sustentabilidade que considera as diversas dimensões da sustentabilidade, a segunda a uma sustentabilidade de mercado. É nesse sentido que Leff (2006) adverte que o termo sustentabilidade é vulgarmente utilizado como defesa da busca de um crescimento sustentado baseado no mecanismo de livre mercado.

Lima (2003) indica duas matrizes discursivas de sustentabilidade. A primeira se refere ao discurso oficial da sustentabilidade, que compreende o desdobramento da proposta de sustentabilidade a partir dos trabalhos da Comissão de Brundtland e difundida nos eventos e conferências, assimilada por setores não-governamentais e empresariais. Enfatiza a dimensão econômica e tecnológica da sustentabilidade e entende que a economia de mercado tem a capacidade de liderar processo de transição para o desenvolvimento sustentável, através da introdução de tecnologias limpas e do consumo ecologicamente orientado. A segunda matriz tende a se identificar com os princípios da democracia participativa e considera que a sociedade civil organizada tem um papel importante na transição para a sustentabilidade e prioriza a equidade social. De acordo com Lima (2003), com relação ao Estado, a matriz se subdivide em duas tendências: uma que suspeita da ação estatal e outra que defende a intervenção estatal como melhor caminho para a sustentabilidade.

Para Jucá (2013), a condição fundamental para atingir uma sustentabilidade é colocar limites ao crescimento econômico, o que implica reduzir o uso de recursos naturais não renováveis, de modo que não comprometa a sua utilização pelas gerações futuras.

As mudanças e os problemas ambientais são irreversíveis e não é possível analisar o conceito de desenvolvimento sustentável sem considerar a interrelação das dimensões de sustentabilidades apontadas por Sachs. Logo, a responsabilidades de todos os atores é ampliada na busca da sustentabilidade, a qual demanda ações e alternativas decisórias que possibilitem otimizar os

recursos ambientais existentes e as demandas das populações em relação ao seu uso e gestão.

Em síntese, tomando o licenciamento ambiental como um instrumento com possibilidade de consolidar o desenvolvimento sustentável, pode-se dizer que ele é um caminho na busca da governança para a sustentabilidade. Pode também se constituir um fator de mediação de conflitos ambientais contemplando aspectos importantes como a preservação ambiental, o trabalho e a reprodução sociocultural das populações que sofrem os impactos dos grandes empreendimentos. A partir do entendimento entre os atores (Estado, empreendedores e população), abre-se caminho para relações mais transparentes. Assim, é um instrumento da democracia que, por meio da gestão dos recursos naturais e de ações que visem à melhoria da qualidade de vida, incorpora as dimensões da sustentabilidade.

5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE GRANDES EMPREENDIMENTOS: A ELABORAÇÃO DO EIA/RIMA E AUDIÊNCIA PÚBLICA

A natureza tem uma maneira muito simples de nos espantar: é fazer as coisas grandes [...] mas, por mais que a natureza faça coisas grandes, o homem imagina facilmente coisas ainda maiores.

*Gaston Bachelard
(A poética do espaço)*

A criação do SISNAMA⁵⁵ (Sistema Nacional de Meio Ambiente) e do CONAMA⁵⁶ (Conselho Nacional de Meio Ambiente) representou a efetiva participação dos atores sociais na arena ambiental brasileira, constituindo-se em um traço da governança no Brasil, fruto da mobilização dos movimentos sociais ambientalistas⁵⁷. Porém, a participação efetiva da sociedade não tem sido uma prática em situações em que ela é fundamental (CAVALCANTI, 2006). Aqui, pode-se citar como exemplo, o acesso às informações e documentos relevantes de grandes projetos, sujeitos aos procedimentos de licenciamento ambiental. Cavalcanti complementa (2006, p.8) dizendo que

[...] a legislação tornou obrigatório o licenciamento ambiental – inclusive prévio – em um número de situações em que os impactos ecológicos são sérios. O que o processo de licenciamento significa para o conceito de governança formal é uma oportunidade de ajustamento dos interesses das iniciativas econômicas às necessidades de proteção da natureza – não o contrário.

⁵⁵ O SISNAMA foi criado para efetivar o cumprimento às matérias ambientais. Tem na sua composição órgãos e instituições aptas a consolidarem a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. É composto de um órgão superior (Conselho de Governo - formado por todos os ministros com a coordenação da Casa Civil), de uma instância deliberativa e consultiva (CONAMA), do órgão central (Ministério do Meio Ambiente), órgão executor (IBAMA) e, de órgãos ou instituições da administração federal, direta ou indireta, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

⁵⁶ O CONAMA como órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como estabelecer normas e padrões que deverão ser observadas pelos estados e municípios. O CONAMA é integrado por representantes do governo federal, estados e Distrito Federal, municípios, sociedade civil e setor produtivo e constituído pelo plenário, comitê de integração, câmaras técnicas, grupos de trabalho e grupo de assessoria.

⁵⁷ Podem ser citadas como exemplo da mobilização social, a criação de conselhos estaduais e municipais e a elaboração da Agenda 21 Brasileira, concluída em 2001 e teve significativa participação da sociedade, bem como a 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental é um dos mais eficazes instrumentos de planejamento e gestão da política ambiental, tornou-se obrigatório no Brasil desde a instituição da Lei federal n. 6.938/81, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, exigindo que as empresas com atividades poluidoras não funcionem sem a licença ambiental.

Os empreendedores que não atenderem as exigências legais ficam sujeitos às sanções previstas na lei, inclusive as punições estão relacionadas na Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – Lei de Crimes Ambientais: advertências, multas, embargos, paralisação temporária ou definitiva das atividades. Logo, o licenciamento é uma ferramenta pública de controle ambiental. Constitui-se no procedimento pelo qual o poder público autoriza e acompanha a implantação e operação de atividades que utilizam os recursos naturais e que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou ainda, que podem causar degradação ambiental, conforme orienta a Resolução CONAMA 237/97.

No estado de Pernambuco, três órgãos ambientais nos níveis federal, estadual e municipal, atuam com diferentes responsabilidades. No âmbito federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é o responsável pelo licenciamento de atividades desenvolvidas, cujos impactos ultrapassem os limites territoriais do estado.

A Lei federal, n. 6938/81, atribuiu aos estados a competência de licenciar caso os impactos atinjam um só estado. Em Pernambuco, o órgão responsável pelo licenciamento é a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH). Por sua vez, a Resolução CONAMA 237/97 no artigo 6º indica que o órgão estadual pode delegar o licenciamento ao município⁵⁸, caso os impactos sejam locais. A Resolução ressalta, ainda, que as atividades só podem ser licenciadas em um único nível de competência.

É importante destacar que a licença ambiental não tem caráter definitivo, visto que há uma previsão de prazo de validade para os diferentes tipos de licença, além da exigência de monitoramento ambiental do empreendimento. Quando as atividades do empreendimento geram degradação ambiental significativa,

⁵⁸ A Constituição Federal de 1988 estabeleceu vários serviços que devem ser realizados através da cooperação entre as três esferas de poder, entre os quais a preservação do meio ambiente. Estes serviços remetem a cooperação entre os entes da federação visando assegurar a melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2009).

são exigidas a elaboração e a aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como requisito prévio para a concessão da licença ambiental, bem como o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) que se constitui em um resumo do EIA em uma linguagem acessível ao público em geral.

O Decreto, n. 88.351 de 1983, que regulamenta a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e substituído pelo Decreto Federal, n. 99.274/1990, que disciplinou o licenciamento ambiental explicita três tipos de licença ambiental, com o objetivo de realizar uma avaliação e identificação dos efeitos das atividades ao meio ambiente, buscando, numa abordagem integrada, reduzir as emissões para a água, o ar e para o solo, propondo alternativas de prevenção de danos na fase de implantação e operação da atividade:

- a. Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do empreendimento. Nela contem os requisitos básicos que deverão ser atendidos nas fases de localização, instalação e operação do empreendimento, os quais orientarão o projeto executivo do empreendimento.
- b. Licença de Instalação (LI) é concedida com base no projeto executivo aprovado. Esta autoriza a implantação do empreendimento.
- c. Licença de Operação (LO) é concedida após a verificação da compatibilidade da instalação com o que foi previsto na LP e na LI. Autoriza a operação do empreendimento.

O Decreto n. 99.274, de 1990, no cap. IV – Do licenciamento das atividades, entende que o processo de licenciamento constitui na obtenção sucessiva da LP, LI e LO. O processo de licenciamento ambiental tem uma base legal⁵⁹ que o orienta, amparada pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Federal nº 6.938/81, pelo Decreto Federal 99.274/90 e pela Resolução CONAMA nº 237/97, conforme elencado no quadro 3.5.

⁵⁹ Logo após a Constituição de 1988, editou-se a regulamentação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, através do Decreto nº 99.274, de 1990, que não produziu inovações no que se refere ao licenciamento ambiental, uma vez que manteve o mesmo conteúdo do Decreto 88.351/83. As alterações vieram através das inúmeras resoluções do CONAMA. Hoje existem várias resoluções que tratam sobre o licenciamento ambiental, porém não serão discutidas nesse trabalho.

Norma legal	Conteúdo
Lei nº 6938/81	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente com base nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição e constitui o SISNAMA e institui o Cadastro Defesa Ambiental.
Decreto Federal nº 88.251/83 substituído pelo Decreto Federal nº 99.274/1990	Disciplina o licenciamento ambiental orientado por um procedimento se três fases: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).
Resolução CONAMA nº 01/86	Dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para a elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).
Resolução CONAMA nº 006/86	Institui e aprova os modelos de publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer modalidades, sua renovação respectiva concessão.
Resolução CONAMA nº 009/87	Dispõe sobre a questão de Audiências Públicas.
Constituição Federal de 1988 Art. 225 § 1º, IV	Determina o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.
Decreto Federal nº 99.274/90	Regulamenta a Lei Federal nº 6.938/81
Resolução CONAMA nº 237/97	Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.
Lei nº 9.605/98	Lei de Crimes ambientais define alguns tipos penais relacionados ao licenciamento ambiental (art. 60 e 67)
Resolução CONAMA nº 281/2001	Dispõe sobre modelos de publicações de pedidos de licenciamento ambiental.

Quadro 3.5 - Normas legais do processo de licenciamento ambiental

5.1 CADEIA PRODUTIVA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PERNAMBUCO

Em Pernambuco, encontram-se no site da CPRH (www.cprh.pe.gov.br) as orientações para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, conforme a Lei Estadual nº 14.249 de 17 de dezembro de 2010 que dispõe sobre o licenciamento ambiental e indica a CPRH como a responsável pela política ambiental do estado.

A CPRH é um órgão da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, tem o papel de implementar a gestão e o controle do meio ambiente do estado, visando o desenvolvimento sustentável, a preservação e recuperação do meio ambiente e do controle da poluição e da degradação ambiental, bem como a ampliação da consciência ambiental da população para a utilização racional dos recursos ambientais disponíveis no estado. Atua mediante aos

instrumentos de política ambiental, tais como: licenças ambientais, autorizações, fiscalização, monitoramento e educação ambiental, integrando os órgãos e conselhos nacionais. A Secretaria Estadual de Meio ambiente e Sustentabilidade tem a competência legal de elaborar a formulação da política ambiental. No entanto, a execução é de competência exclusiva do órgão licenciador, da CPRH, que por sua vez, faz parte do SINAMA.

A CPRH tem o poder de polícia administrativa em relação à gestão dos recursos ambientais e das atividades e dos empreendimentos, que utilizam os recursos naturais em suas atividades consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras. A CPRH dá as diretrizes para o licenciamento ambiental indicando os requisitos básicos a serem atendidos, sendo composto das LP, LI e LO. Cada licença se refere a uma fase distinta do empreendimento e segue uma sequência lógica de encadeamento. A solicitação dessas licenças tem um custo para o empreendedor. Existe uma tabela de valores para licenciamento ambiental disponível na internet, no site da CPRH que calcula e gera o boleto referente às classes de licenciamento ambiental. No campo tipo de Licença, existem vários itens que são utilizados em licenciamentos, uns simples e outros mais complexos.

Na fase preliminar do planejamento da atividade do empreendimento, faz-se necessário que o empreendedor siga todos os procedimentos adotados pela CPRH para obter as licenças ambientais. A lei, n. 14.249/2010, criou um instrumento chamado de consulta prévia, mas o empreendedor pode requerer a LP sem fazer a consulta.

O primeiro passo é dar entrada no protocolo da CPRH apresentando no formulário correspondente à atividade, devidamente preenchido contendo: as informações sobre o empreendimento; planta de locação e situação assinada pelo proprietário e pelo responsável técnico; memorial descritivo do empreendimento; anuência da Prefeitura quanto à lei de uso do solo; escritura do terreno (ou Termo de Concessão), devidamente averbada no Cartório do Registro Geral de Imóveis, além de boleto e cópia do comprovante de pagamento da solicitação.

Em resposta ao empreendedor, a CPRH atestando a viabilidade ambiental e, com base em observações durante a vistoria ao local de instalação do

empreendimento, define um Termo de Referência (TR) que irá nortear a elaboração do estudo ambiental. A definição da TR pode eventualmente contar com a participação de outras instituições públicas responsáveis por componentes específicos a serem afetados, como por exemplo, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, entre outros.

Para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, a concessão da licença prévia dependerá da aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e dos Programas Básicos Ambientais (PBAs) pela CPRH. Realiza-se uma Audiência Pública para apresentação à sociedade e ouvir as suas sugestões que devem, quando possível, ser incorporadas à versão final do EIA. Caso não seja necessária à elaboração do EIA/RIMA, a CPRH pode solicitar: Estudo Ambiental Simplificado (EAS), Relatório Ambiental Simplificado (RAS), Relatório Ambiental Preliminar (RAP), Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA).

A CPRH tem noventa dias, a contar da data do protocolo de requerimento, para responder a solicitação da LP, salvo em caso em que é necessária a realização de EIA/RIMA que será de até um ano. A LP tem validade de cinco anos e deverá respeitar o cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento e prevê as exigências para a LP.

O cálculo da compensação ambiental é feito para a LP que já deve estar definido o grau de impacto e o valor prévio. Assim, assina-se o termo de compromisso como condição para a LI.

Para a obtenção da LI, que autoriza o início da implementação do empreendimento ou atividade, o empreendedor apresenta o projeto executivo e os PBAs detalhados com metodologia, cronograma, custo de implantação, equipe responsável, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, bem como será realizado o monitoramento.

A partir da LI, a CPRH faz o acompanhamento do monitoramento. O empreendedor encaminha os relatórios de monitoramento para a análise e aprovação da CPRH. Após a instalação do empreendimento é solicitado a LO para dar início a sua operação. Assim, a CPRH faz uma vistoria para conferir o

cumprimento das medidas de controle e condicionantes que foram determinados para a operação, conforme o que foi definido nas licenças anteriores e concede a LO.

Além da licença prévia, instalação e operação, existe a Autorização Ambiental (AA) que autoriza a execução de atividades que possam produzir alterações ao meio ambiente por curto espaço de tempo, mas se não implicarem impactos significativos, sem que seja necessária a realização do EIA/RIMA. A Licença Simplificada é concedida no caso de atividades de pequeno potencial poluidor. A figura 3.5 apresenta um esquema do processo de licenciamento ambiental em Pernambuco.

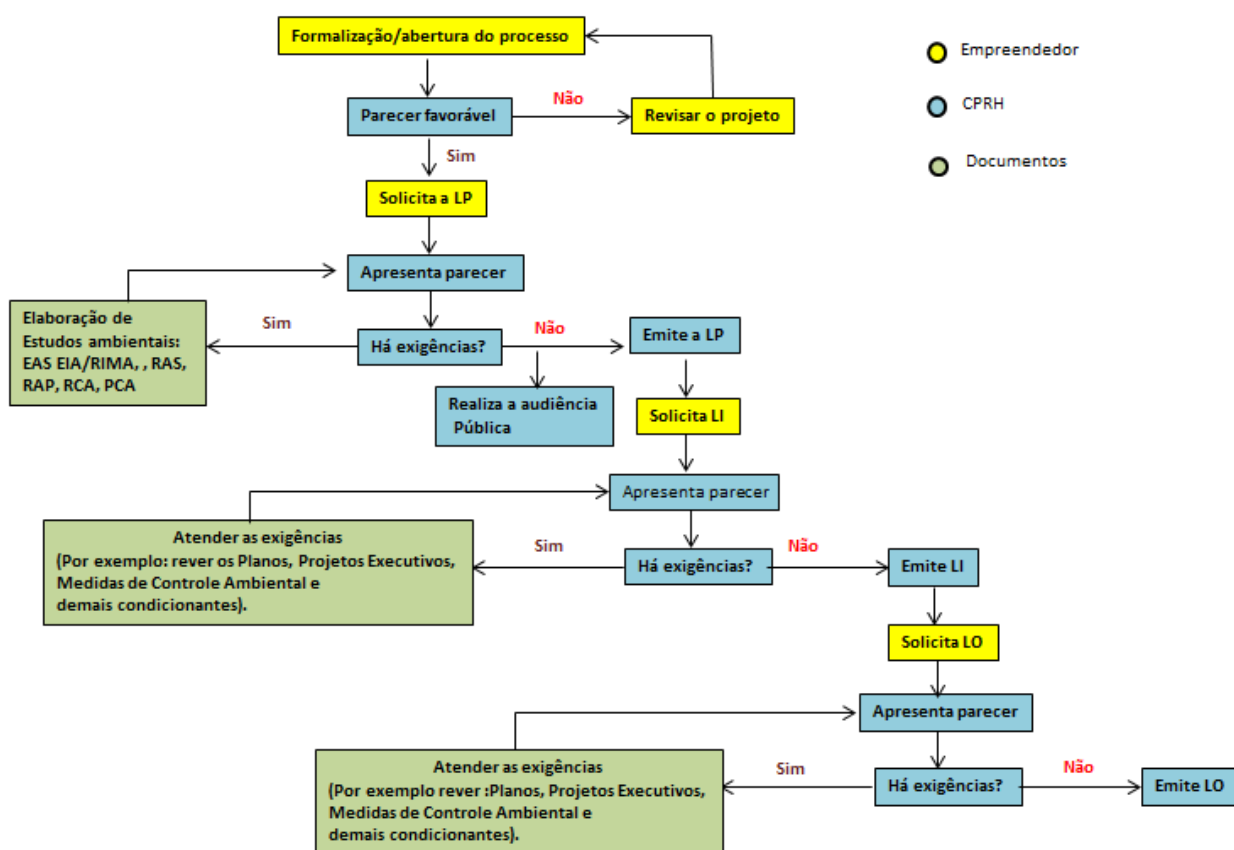


Figura 3.5 – Licenciamento ambiental em Pernambuco

5.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)

A avaliação ambiental das atividades produtivas se fortaleceu com o conceito de impacto ambiental, sobretudo a partir da década de 1960, quando se passou a pensar nos métodos objetivos de quantificação desses impactos para dar suporte à decisão de implantação de novos empreendimentos.

A elaboração dos estudos ambientais consiste no desenvolvimento dos procedimentos referentes à avaliação de impactos ambientais. A Resolução nº 1 do CONAMA de 1986, no artigo I define impacto ambiental como:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causado por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

Essa resolução, além de apontar o conceito de impacto ambiental e a subordinação da elaboração do EIA/RIMA ao processo de licenciamento ambiental, define o conteúdo mínimo que devem constar no EIA/RIMA e as diretrizes para o uso e implementação de avaliação de impactos ambientais.

De acordo com Orea (2002), o impacto ambiental se origina da ação humana e se manifesta de três formas: i) na modificação de algum dos fatores ambientais (biótico ou abióticos)⁶⁰ do conjunto do sistema ambiental (natural ou social); ii) na modificação do valor ambiental⁶¹ do fator alterado do conjunto do sistema ambiental; e por fim, iii) na interpretação do significado ambiental dessas modificações para a saúde e o bem estar humano. Esses três aspectos estão representados na figura 4.5.

⁶⁰ É entendido como qualquer fator que possui um efeito direto ou relativamente direto sobre um organismo. Esse fator pode influenciar os seres vivos na distribuição geográfica, na densidade populacional e nas modificações adaptativas.

⁶¹ Refere-se à qualidade das condições ambientais adequadas para a manutenção da vida ou das atividades de dado organismo ou determinada espécie.

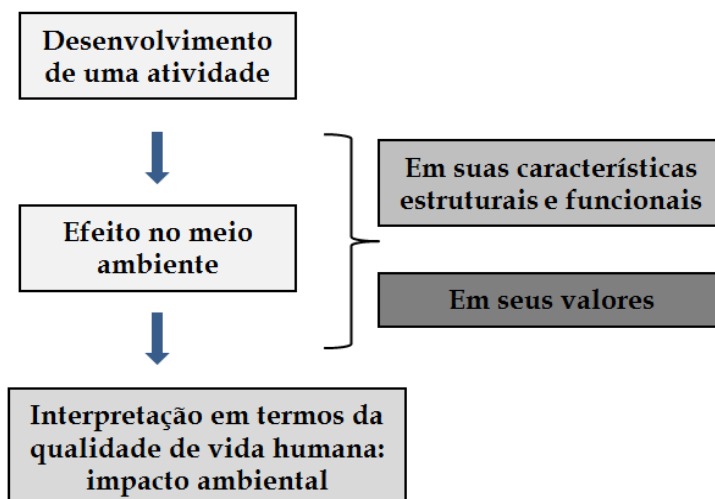


Figura 4.5 – Origem do impacto ambiental
 Fonte: Adaptado de Orea (2002, p.169).

Conforme o artigo 6º, inciso II da Resolução 001/86, as características de valor do impacto ambiental pode ser positivo/benéfico - quando o resultado da ação implicar a melhoria da qualidade de vida de um fator ou parâmetro ambiental; ou negativo/adverso – quando a ação resultar em um dano⁶² à qualidade de um fator ou parâmetro ambiental. Assim, um impacto tem a possibilidade de proporcionar ônus ou benefícios sociais.

Em relação às características de ordem, o impacto ambiental pode ser direto e indireto. Os impactos diretos resultam de uma relação de causa e efeito. São conhecidos como impactos primários ou de primeira ordem e determinados diretamente pelas atividades impactantes em todas as fases do empreendimento, a exemplo da mudança na dinâmica de um rio; geração de ruídos; aumento no trânsito de veículos pesados; retirada de moradores; supressão da vegetação; perda de abrigos para os animais; criação de empregos, entre outros.

Os impactos indiretos (de segunda ou terceira ordem) são resultantes dos impactos diretos ou da interação de um ou mais impactos, ou através de uma série de componentes intermediários do ambiente físico e biológico, como por

⁶² A legislação brasileira não define dano ambiental, mas a palavra tem sido utilizada nas reflexões sobre o meio ambiente como sinônimo de prejuízo ambiental. Para Steigleder (2004, p.117), “A expressão ‘dano ambiental’ tem conteúdo ambivalente e, conforme o ordenamento jurídico em que se insere, a norma é utilizada para designar tanto as alterações nocivas como efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses”. (grifo do autor)

exemplo, as mudanças no uso do solo; favelização nas áreas do entorno do empreendimento; aumento de determinadas doenças, entre outros. É importante ressaltar que alguns impactos indiretos são tão ou mais significativos (a exemplo do aumento de determinada doença em função da operação de um empreendimento) que os impactos diretos, merecendo a atenção de gestores e empreendedores privados.

Os impactos podem ser ainda caracterizados pelos tipos de características espaciais: i) impacto local - quando as atividades afetam apenas o local e as proximidades do empreendimento; ii) impacto regional – os efeitos extrapolam o local e se propagam por uma área maior onde as atividades são desenvolvidas; iii) impacto estratégico – quando as atividades afetam um componente ambiental considerado de importância coletiva ou nacional. Pode-se também de falar das características temporais ou dinâmicas: i) impacto imediato – quando os efeitos surgem no momento em que se executam as atividades e desaparecem com o seu término; ii) impacto de médio ou longo prazo – o efeito se manifesta algum tempo após a execução da atividade; iii) impacto permanente – após terminada a ação, os efeitos não deixam de se manifestar. Os impactos podem ser também caracterizados pela sua reversibilidade de acordo com a possibilidade de um fator ambiental voltar às suas condições originais ou não. Ou seja, se o impacto é reversível ou irreversível (DIODATO, 2004).

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é o conjunto de procedimentos, dentre eles o EIA e o RIMA, realizados no âmbito do licenciamento ambiental, visam assegurar uma análise sistemática dos impactos ambientais de uma obra ou atividade proposta. A origem do processo de avaliação ambiental, no âmbito governamental, ocorreu nos Estados Unidos em 1969 em decorrência da aprovação pelo Congresso Nacional Americano, do Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente (National Environmental Policy Act - NEPA) que é considerado como o primeiro documento legal a estabelecer a relação entre o processo de tomada de decisão e as preocupações com a manutenção da qualidade ambiental. O objetivo principal do documento era o de estabelecer as linhas gerais para uma política nacional de meio ambiente.

O NEPA é conhecido pelos arranjos administrativos criados, em especial, o ato de declaração de impactos ambientais (Environmental Impact Statement - EIS). O processo associado a essa declaração, a AIA, abriu caminho para a adoção em todo mundo, desse instrumento para análise de uma ação humana sobre o ambiente (EGLER, 2001). AIA pode ser entendida como

[...] um processo que pode ser definido como um conjunto de procedimentos que procuram assegurar que fatores ambientais, e também sociais, sejam adequadamente considerados no processo de tomada de decisões de empreendimentos de desenvolvimento. (EGLER, 2001, p. 175).

A incorporação da AIA à legislação brasileira assume um papel importante, visto que antecipa os prováveis danos ambientais e indica possíveis medidas preventivas. Assim, é utilizada para descrever os impactos ambientais das atividades de planejamento e de tomada de decisão decorrentes da instalação de qualquer obra ou atividade que produza impactos sobre os recursos naturais e na qualidade de vida das populações. De acordo com Egler (2001), o estudo de impactos ambientais indica que o ambiente (físico e social) está sendo considerado na implementação de empreendimentos, mesmo que o processo esteja apenas sendo usado como um procedimento formal de legitimação, ou como um instrumento efetivo de negociação e mediação. Assim, segundo o autor, a AIA inclui:

- ✓ o procedimento de avaliação inicial (*screening*) para identificar se um projeto pode resultar, em sua implementação, em impactos ambientais (e também sociais) significativos e, assim, merecer ser objeto de avaliação de impacto ambiental;
- ✓ o processo que busca identificar aspectos econômicos, sociais e ambientais significativos do projeto e eliminar aqueles insignificantes para a elaboração de uma AIA (*scoping*);
- ✓ a preparação de Estudo de Impactos Ambientais – EIA, que deve conter a descrição do empreendimento e suas diferentes alternativas, o ambiente (incluindo as pessoas) passível de ser afetado, a natureza dos efeitos no ambiente e os meios para minimizar os efeitos (impactos) negativos;
- ✓ a revisão do EIA por agências governamentais e, normalmente, o público, através de um processo participativo de representatividade democrática;
- ✓ a preparação de um relatório final, que deve incluir as respostas e soluções apresentadas durante o processo de revisão do EIA; e
- ✓ a implementação das ações aprovadas na revisão do EIA, que usualmente inclui medidas de mitigação e um sistema de monitoramento que objetiva verificar se as medidas de mitigação foram implementadas e averiguar como se comportará o ambiente após a implantação do empreendimento. (EGLER, 2001, p. 175-176).

A AIA passou a ser adotada pelas agências bilaterais de fomento ao desenvolvimento, como as agências multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Os primeiros estudos de impacto ambiental no Brasil foram elaborados para atender a projetos financiados pelo Banco Mundial e decidir os critérios de empréstimos, a exemplo das barragens de Sobradinho (BA), no rio São Francisco, em 1972 e Tucuruí, no rio Tocantins (PA), em 1977. AIA visa também estabelecer os mecanismos de controle social e de decisão participativa dos projetos de desenvolvimento. Destarte. É utilizada como um instrumento de mediação e negociação entre dois valores tidos como precários: o ambiental e o social.

Egler (2001) adverte que no processo de AIA identificam-se algumas deficiências, mesmo quando é adequadamente implantado, ressaltando que a AIA ocorre muito tarde, no processo de planejamento e de desenho do empreendimento, o que implica dificuldade de assegurar que todas as alternativas possíveis e relevantes sejam adequadamente asseguradas, uma vez que essa forma de agir é incompatível com a prática de planejamento dos empreendimentos. Ou seja, as decisões iniciais são tomadas a partir de informações imprecisas que vão evoluindo progressivamente, para decisões fundamentadas em informações mais detalhadas sobre os aspectos técnicos e econômicos.

Para o autor, esse procedimento é contrário aos princípios básicos da AIA, visto que é considerada como um processo que garante o estudo de forma detalhada de uma ampla gama de opções, de modo que a alternativa escolhida tenha se fundamentado em uma avaliação comparativa detalhada.

5.2.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

O EIA consiste na elaboração de um diagnóstico ambiental da área de influência da atividade de um empreendimento. É um documento de natureza técnica tendo como objetivo avaliar os impactos ambientais gerados por atividades potencialmente poluidoras, bem como capazes de causar degradação ambiental.

Desde a criação do NEPA, em 1969, que o EIA tem se destacado com instrumento de política e gestão ambiental e se integrado a legislação nacional de vários países. Os países da América Latina incorporaram o EIA em suas legislações de várias maneiras: i) incluíram o EIA em suas legislações sobre o meio ambiente; ii) na elaboração de leis específicas ou; iii) através da Constituição do país, como é o caso do Brasil (JORQUERA; OYARZÚN e IZA, 2007).

Para Jorquera, Oyarzún e Iza (2007), a força motriz para a adoção do EIA foi o princípio 17 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Ambiente e Desenvolvimento⁶³. Esse princípio estabelece que

Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente.

Anterior à declaração do Rio, a legislação brasileira, especificamente na Lei nº 6938/81, artigo 9º, aponta a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, mas não dispõe sobre o EIA que só surge com a Resolução CONAMA 01/86 no art. 2º:

Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental-RIMA, a ser submetido à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente [...].

O art. 6º dessa resolução indica os conteúdos mínimos para o EIA/RIMA tem municiado técnicos que trabalham na sua elaboração e aqueles que atuam nos órgãos licenciadores, responsáveis pela análise dos estudos, podendo ser destacados: diagnóstico ambiental, análise dos impactos ambientais do empreendimento, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e programa de monitoramento dos impactos positivos e negativos (Quadro 4.5). O EIA precede a elaboração do RIMA que se constitui em um resumo do EIA.

⁶³ Elaborada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto	Descrição dos recursos ambientais e suas interações, caracterizando as condições ambientais antes da implantação do projeto. Deverá contemplar os meios físico, biótico e socioeconômico.
Análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas	A análise é realizada por meio de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes (diretos e indiretos; imediatos e a médio e longo prazo; temporários e permanentes; grau de reversibilidade; a distribuição dos ônus e benefícios sociais).
Medidas mitigadoras	Descrição das atividades destinadas a corrigir impactos negativos ou reduzir sua magnitude apontando quais os mecanismos capazes de reduzi-los ou anulá-los.
Programas de acompanhamento e monitoramento	Modo como o acompanhamento e monitoramento dos impactos previstos será realizado, comparando-os com os que efetivamente ocorreram durante a implantação e operação da atividade.

Quadro 4.5 – Conteúdo mínimo do Estudo Impacto Ambiental

Fonte: Brasil (2009, p. 40).

O EIA é um dos elementos do processo de AIA, mas existem outros tipos de estudos específicos ou mais simplificados, a exemplo:

- a. Relatório Ambiental Preliminar (RAP) - é um estudo técnico elaborado por uma equipe multidisciplinar, com o objetivo de analisar a viabilidade ambiental de empreendimentos ou atividades consideradas potencial ou efetivamente causadoras de degradação do meio ambiente.
- b. Relatório de Controle Ambiental (RCA) - conforme a Resolução CONAMA 010/90, é o documento exigido quando há a dispensa do EIA/RIMA, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo órgão ambiental.
- c. Plano de Controle Ambiental (PCA) - conforme a Resolução CONAMA n. 09/90, o PCA é um documento que contém os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da LP, acompanhado dos demais documentos necessários. Cabe ao órgão ambiental, após a análise do PCA do empreendimento e da documentação pertinente, decidir sobre a concessão da LI.
- d. Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) - foi concebido para a recomposição de áreas degradadas pela atividade de exploração de recursos minerais. Deve ser elaborado de acordo com diretrizes fixadas pela NBR 13030, da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

5.2.2 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

O RIMA é um documento elaborado com base nas informações do EIA. Reflete as conclusões do EIA, como o objetivo de informar à sociedade sobre os impactos, as medidas mitigadoras e os programas de monitoramento do empreendimento. O seu conteúdo mínimo é definido na Resolução CONAMA nº 001/86, quais sejam:

- a. objetivos e justificativas do projeto, a relação e compatibilidade com as políticas públicas setoriais, planos e programas governamentais;
- b. descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais;
- c. síntese do diagnóstico ambiental;
- d. descrição dos prováveis impactos nas fases de implantação e operação e suas características;
- e. caracterização da qualidade ambiental da área de influência do empreendimento com um estudo comparativo das diferentes situações da adoção do projeto e de suas alternativas e com a hipótese da não implementação do projeto;
- f. programa de monitoramento dos impactos ambientais.

O documento deve ser apresentado à sociedade de forma objetiva usando uma linguagem acessível, utilizando mapas, gráficos, quadros, entre outros recursos que possibilitem a compreensão das vantagens, desvantagens do projeto e todas as consequências ambientais da implantação do empreendimento (BRASIL, 2009). O objetivo da apresentação desses estudos é transmitir as informações sobre a viabilidade do projeto para os diversos atores interessados. O RIMA pode ser contestado se as informações não estiverem bem fundamentadas, as medidas mitigadoras e compensatórias não forem adequadas para compensar os impactos do projeto. Nesse contexto, é fundamental que os profissionais que elaboram os estudos ambientais considerem o conhecimento dos grupos sociais atingidos. Sánchez (2008) ressalta que a elaboração e a transmissão do RIMA se baseiam na complexidade do conteúdo de natureza científica, jurídica, empresarial e política. Na figura 5.5 são apresentadas as etapas para a elaboração de EIA/RIMA.

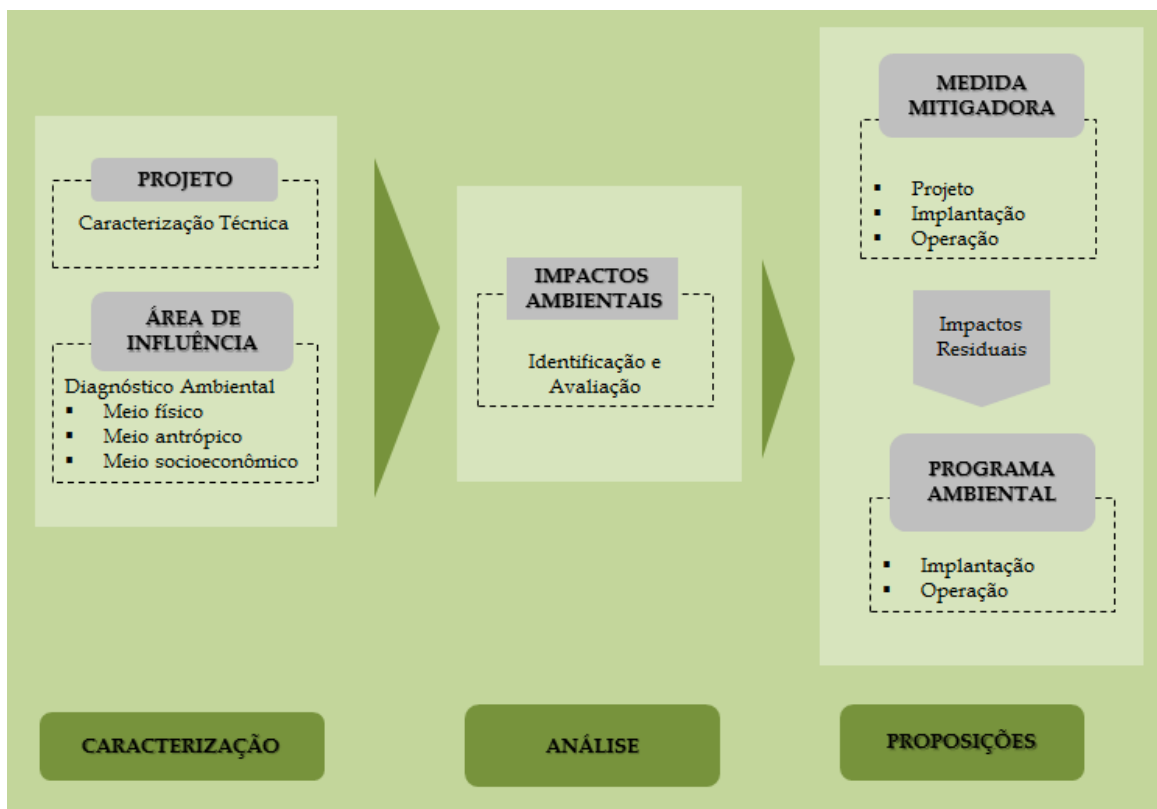


Figura 5.5 – Etapas do processo de elaboração de estudos ambientais
 Fonte: Brasil (2009, p. 41).

No contexto do EIA/RIMA é importante destacar o Projeto Básico Ambiental (PBA) que apresenta o detalhamento de todos os programas, projetos ambientais previstos, bem como as medidas mitigadoras⁶⁴ e compensatórias⁶⁵. O PBA é determinado pela Resolução CONAMA n. 006/87. Constitui-se em um dos documentos que é desenvolvido em todas as etapas do projeto, do início das obras até a etapa de operação do empreendimento, bem como o seu monitoramento. O documento inclui:

- consolidação das informações, análises e restrições ambientais;
- detalhamento das medidas de proteção ambiental;
- proposta do Programa de Monitoramento e Acompanhamento da Qualidade Ambiental.

O monitoramento ambiental é entendido como o “Procedimento destinado a verificar a variação, ao longo do tempo, das condições ambientais em função

⁶⁴ Referem-se aquelas medidas destinadas a prevenir impactos negativos ou reduzir sua magnitude.

⁶⁵ São medidas tomadas pelos empreendedores destinadas a compensar impactos ambientais negativos.

das atividades humanas.” (BRASIL, 2009, p. 67). As atividades de monitoramento e de acompanhamento dos impactos ocorrem em dois níveis: i) o *empreendedor* é o responsável pela elaboração e execução do programa de monitoramento e pelo acompanhamento dos impactos ambientais, sendo apresentado ao longo do processo de licenciamento ambiental, para subsidiar a obtenção das licenças ambientais; ii) o *órgão ambiental licenciador* tem o papel de acompanhar a implementação do programa, proposto pelo empreendedor, consistindo na avaliação e fiscalização do cumprimento do mesmo. A fiscalização possibilita impedir a continuidade de atividades degradadoras do meio ambiente, ou ainda, aquelas que não estejam em conformidade com o que foi autorizado pelo órgão ambiental.

Os órgãos ambientais definem os procedimentos para o acompanhamento e monitoramento que consistem na análise dos relatórios elaborados pelo empreendedor, exigência das licenças ambientais concedidas; o órgão ambiental também realiza vistorias ao empreendimento para verificar a adequação da atividade à legislação. Nesse sentido, a equipe técnica que realiza a vistoria elabora pareceres técnicos sobre a necessidade de aprimoramento das técnicas e de revisão do programa de monitoramento e, quando necessário, aplicam-se as penalidades previstas em lei.

5.3 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE)

Para superar as dificuldades decorrentes da não consideração dos impactos cumulativos, sinérgicos, regionais e globais, vários especialistas⁶⁶ têm apoiado o uso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), entendida como um processo de avaliação ambiental para as políticas, planos e programas

⁶⁶ Egler (2001) se refere aos trabalhos de: i) THÉRIVEL R.; PARTIDÁRIO; M. R.. *The Practice of Strategic Environmental*, 1996; ii) LEE, N.; HUGHES, J. *Strategic Environmental Assessment. Legislation and Procedures in the Community*. Final Report, v. I and II, EIA Centre, University of Manchester. Assessment. Earthscan Publications Ltd, London, 1995; iii) SHEATE, W.R.; CERNY, R.J.. *Legislating for EIA: Learning the Lessons* Paper presented at the International Association for Impact Assessment - IAIA, 13th. Annual Meeting, Shanghai, China, 11-15 June 1993. iv) WOOD, C.; DEJEDDOUR, M. Strategic Environmental Assessment: EA of Policies, Plans and Programmes. *Impact Assessment Bulletin*, v. 10, n. 1, p. 3-22, 1992, entre outros e organizações internacionais, tais como Economic Commission for Europe e World Bank.

setoriais e territoriais na fase mais inicial e estratégica de seu delineamento. É também entendida como uma evolução da AIA. Porém, essa ideia não é consenso, uma vez que a AIA e AAE surgiram quase no mesmo tempo. O que é aceito com um relativo consenso, é que a AAE propõe uma visão mais sistêmica dos impactos, enquanto que a AIA, preocupa-se com os resultados de projetos (COSTA; BURSZTYN e NASCIMENTO, 2009).

A AAE é o instrumento de planejamento que tem como objetivo avaliar os impactos ambientais numa visão estratégica visando municiar a tomada de decisão, que propicie a integração ambiental e a avaliação de riscos e oportunidades de estratégias de ação, associadas à formulação de políticas, planos e programas ao desenvolvimento sustentável. Dessa forma, é um instrumento estratégico dos processos de sustentabilidade (PARTIDÁRIO, 2007). É realizada através de um procedimento sistemático e contínuo de alternativas de desenvolvimento, através da elaboração de diagnósticos de referência, cenários tendenciais e propositivos, com análises estratégicas para atingir os objetivos propostos, o monitoramento, a gestão e avaliação das políticas, planos e programas. Integrando as considerações biofísicas, econômicas, sociais e políticas nos processos públicos e institucionais. É importante destacar que a AAE ainda não está regulamentada no Brasil. Porém, já vem sendo aplicada devido à referência mundial como instrumento de política ambiental, na formulação de uma ação estratégica e na perspectiva da qualidade ambiental. Para Egler há duas razões para a inserção da AAE⁶⁷

⁶⁷ As sete etapas da AAE foram recomendadas pela Comissão Econômica Europeia – ECE em março de 1993, quais sejam: 1. *Início do processo*: Seleção de propostas de decisão estratégica (políticas, planos e programas) a ser objeto de AAE e prazos; 2. *Definição do conteúdo e realização da avaliação*: Disposição de toda a informação ambiental relevante e outros aspectos envolvidos na proposta; 3. *Revisão*: Mecanismo para verificar e garantir a qualidade da informação e dos resultados da avaliação; 4. *Envolvimento e participação do público*: A população afetada deve ser parte do processo de avaliação ambiental com informação suficiente e recolhimento de suas opiniões, em tempo hábil para que sejam efetivamente utilizadas na formulação da decisão estratégica; 5. *Documentação*: A informação apresentada em avaliações ambientais para políticas, planos e programas devem ser elaborados em níveis de detalhe e de profundidade necessários para que a tomada de decisão tenha com base a melhor informação disponível e os resultados da avaliação apresentados em forma de relatório compreensível visando informar todas as partes afetadas pela decisão; 6. *Decisão*: Esclarecimento às partes afetadas pela decisão que foi tomada, de como os resultados da avaliação foram levados em consideração; 7. *Acompanhamento da implementação da decisão estratégica*: Reunião de informação sobre os impactos reais da implementação da decisão, para informação das partes interessadas e para os necessários ajustes, alterações e correções da estratégia adotada (BRASIL, 2002; EGLER, 2001).

na agenda das políticas públicas, e especialmente, a ambiental. A primeira refere-se à capacidade que a AAE tem para superar as deficiências técnicas identificadas no processo de AIA, a exemplo das diferentes alternativas de escala, de localidade, de tempo, de tecnologia e as medidas de mitigação que são entendidas e concebidas como já decididas, em nível dos projetos, deixando limitadas as possibilidades de modificá-las. Além disso, a AIA de projetos é restrita aos impactos diretos do empreendimento, visto que não considera outros possíveis impactos. A segunda razão é o papel que a AAE pode vir a desempenhar na promoção da sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável só é alcançado se houver a integração das dimensões ambientais, sociais e econômicas no processo de tomada de decisões. Nesse sentido, o processo de AAE pode ser um procedimento de integração e coordenação das atividades. Além disso, é considerada a avaliação individual dos projetos implantados como resultado dos planos e programas que lhes deram origem. O quadro 5.5 apresenta uma sistematização dos objetivos da AAE, relacionando-os aos benefícios.

Benefícios da Avaliação Ambiental Estratégica	
<i>Apoiar o processo de promoção do desenvolvimento sustentável</i>	<i>Fortalecer e facilitar a avaliação de impacto ambiental de projetos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Decisão que integra aspectos ambientais e de desenvolvimento; • Formulação de políticas e planos ambientalmente sustentáveis; • Consideração de opções e alternativas ambientais melhores e mais praticáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação, o mais cedo possível, dos impactos potenciais das políticas, planos e programas de governo e dos efeitos ambientais cumulativos das ações e projetos necessários à sua implementação; • Consideração das questões estratégicas relacionadas à justificativa da necessidade e às propostas de localização dos futuros projetos; • Redução do tempo e dos recursos necessários à avaliação de impacto ambiental de projetos individuais.

Quadro 5.5 – Benefícios da AAE

Fonte: Brasil (2002, p. 13).

Pelo exposto, pode-se afirmar que a AIA é um processo que tem como objetivo identificar, prognosticar, avaliar e mitigar os efeitos biofísicos e sociais de

propostas de desenvolvimento na fase de projeto⁶⁸, no âmbito do licenciamento ambiental em função da Resolução do CONAMA 001/86. Enquanto que, a proposta de desenvolvimento, dar-se na fase de planejamento (políticas, planos e programas).⁶⁹

É importante destacar que o EIA é elaborado tendo como base o Termo de Referência (TR) elaborado pelo órgão ambiental. O TR orienta a construção do EIA que trata das especificidades de um projeto e das suas características ambientais. A Resolução CONAMA, n. 237/97 art. 10, aponta que o licenciamento ambiental obedecerá a: “I – definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.”

O TR indica os recortes temáticos que devem ser contemplados no EIA/RIMA, bem como um caminho teórico-metodológico, as diretrizes e as alternativas conceituais do projeto que serão descritas e avaliada, também define o perfil da equipe técnica responsável pela elaboração do EIA/RIMA. Tem um papel importante no desenvolvimento das atividades de um EIA que poderia ser mais explorado nos processos de licenciamento ambiental, visto que os aspectos particulares dos projetos deveriam ser mais detalhados e analisados.

Cabe considerar a importância do envolvimento de outras instituições na elaboração dos TRs, dependendo do empreendimento a ser licenciado e da sua área de influência, a exemplo da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Palmares, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), entre outros (BRASIL, 2004).

Assim, pode-se dizer que algumas deficiências encontradas nos EIAs/RIMAs têm a sua origem nas falhas da elaboração dos TRs, visto que as equipes que

⁶⁸ Projeto é aqui referido à concepção, à construção e à operação de um empreendimento ligado a um determinado setor produtivo ou a uma obra ou infraestrutura.

⁶⁹ A política implica na orientação ou atitudes que o governo adota em relação a certos assuntos e problemas de interesse público. O plano se refere à estratégia composta de objetivos, medidas, e definição de prioridades elaborada visando viabilizar a implementação de uma política. Já o programa é a agenda dos compromissos, propostas, instrumentos e atividades necessárias para implementar uma política que pode estar ou não integrada a um plano.

desenvolvem os estudos ambientais referem ao cumprimento das exigências postas nos TRs pelo órgão ambiental licenciador.

5.4 AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA)

A Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) é um instrumento de promoção à justiça ambiental na medida em que visa corrigir a assimetria de poder entre agentes econômicos, Estado e grupos sociais atingidos, incorporando questões de participação pública, institucional e política. Justiça ambiental é

[...] a condição de existência social em que se verifica igual proteção aos distintos grupos sociais com relação aos danos ambientais, por intermédio de leis e regulações democraticamente concebidas, que impeçam ao mercado impor decisões discriminatórias com base em raça, cor, nacionalidade ou status socioeconômico. (FASE e ETTERN, 2011, p. 45).

A Avaliação de Equidade Ambiental visa o fortalecimento dos movimentos e grupos sociais na tomada de decisão sobre empreendimentos, com o potencial de afetar seu modo de vida direta ou indiretamente. É um estudo complementar ao EIA/RIMA.

Na avaliação dos impactos ambientais, considera os efeitos sociais, culturais, econômicos e institucionais nos grupos sociais atingidos por qualquer atividade seja pública ou privada que altere de forma indesejada a forma de viver, morar, trabalhar e de se relacionar um com os outros. Dessa forma, a AEA centra nos efeitos nos modos de subjetivação dos indivíduos e grupos.

Na AEA a dimensão ambiental não pode ser avaliada separando a dimensão social e a cultural, visto que impossível dar conta dos efeitos recíprocos e imbricados dessas dimensões que estão formalmente separadas, mas empiricamente integradas. Destarte, a AEA é o único instrumento que incorpora a percepção dos grupos sociais atingidos. Entende-se por grupos sociais “[...] aqueles que têm menos acesso aos processos de decisão política e aos mecanismos de regulação da localização de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente.” (FASE e ETTERN, 2011, p. 41).

AEA é uma proposta alternativa de avaliação socioambiental construída a partir da demanda dos movimentos sociais e da tomada de decisão democráticas, bem como de elementos de metodologia que contribuam para alterar a correlação de forças no debate de projetos de desenvolvimento.

Entende-se que a realização da AEA, considera essenciais aspectos que garantam a perspectiva dos grupos atingidos, incorporando dados estatísticos, georeferenciados da objetividade da desigualdade ambiental, evidenciando as diferentes percepções subjetivas dos grupos sociais e chamando a atenção para o seu saber local para tornar visível a relação que estabelecem com o ambiente.

A partir da compreensão dos estudos de caso que deram origem a AEA, entende-se que para a utilização da AEA é considerado necessário o envolvimento dos grupos sociais e a sociedade de forma mais ampla, desde o planejamento do projeto até a instalação do empreendimento. Esse conhecimento dar-se-á no momento posterior à avaliação do projeto pelo órgão ambiental e antes da entrega do TR ao empreendedor, no formato de pré-audiência, possibilitando a população conhecer o projeto e interagir com o governo e o empreendedor, fazendo sugestões para a elaboração do TR.

Na elaboração da AEA devem ser incorporados: i) o contexto político-institucional do empreendimento - grupos de interesse e conflitos; ii) a governança na perspectiva dos grupos sociais atingidos – relação entre o governo (agência ambiental), consultores/empreendedores e a sociedade local; iii) aspectos do estudo - identificação das áreas no projeto, impactos, territorialidades, informações sobre os grupos sociais, tais como: dimensões de vida, práticas sociais e linguagem, procedimentos para a realização do EIA/RIMA, informação da população e linguagem adotada para o debate público, consideração aos questionamentos da população, respeito às manifestações da população em relação a transparência sobre os recursos para o monitoramento etc.; iv) identificação das territorialidades específicas dos grupos socioculturais afetados - dados da diversidade de formas de apropriação social do território, as formas locais de acesso aos recursos do território visando mostrar as concepções diferenciais sobre as populações atingidas do ponto de vista dos grupos sociais.

A aplicação da AEA permite ainda, de acordo FASE e ETTERN (2011, p. 51), um “[...] olhar de dentro sobre as relações complexas que entrelaçam sociedade e ambiente [...]”. A evidência das relações de conflito e de injustiças ambientais permite por um lado, a elaboração de políticas com o objetivo de combater a desigualdade ambiental intensificando a capacidade dos atores de identificar e eliminar as fontes de dano ambiental, e por outro lado, a visibilidade das injustiças ambientais favorece o envolvimento dos grupos sociais mais pobres na defesa de seus ambientes. Assim, a AEA assume as disputas sociais e políticas como motivadoras para que os diversos grupos sociais envolvidos participem de forma equânime, participativa e democrática.

5.5 AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Audiência Pública é a forma de consulta pública utilizada no processo de licenciamento, com o objetivo de informar e colher opiniões da sociedade sobre o projeto, bem como discutir o conteúdo do RIMA, que reflete as conclusões do EIA. Dependendo do tipo de empreendimento e seu impacto, pode ser realizada mais de uma Audiência Pública, conforme a Resolução CONAMA, n. 001/1986, que no art. 11, § 2º disciplinou:

Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, determinarão 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.

A Resolução CONAMA nº 009/1987 detalha as audiências públicas, dispõe sobre a finalidade, iniciativa, prazos e procedimentos. A criação da Audiência Pública está embasada nos princípios democráticos presentes no art. 225, § 1º, IV da Constituição Federal de 1988, que determina ao poder público publicizar o EIA, além do art. 3º e 10º da Resolução CONAMA nº 237/97 que ratificam a obrigação do poder público de dar publicidade ao EIA/RIMA, bem como garantir a realização de audiências públicas:

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. (grifo nosso)

Art. 10 – V - Audiência Pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; [...].

Destarte, apesar das audiências públicas serem legitimadas pela ideia de participação e possibilitar um debate entre poder público, empreendedores e sociedade, elas só podem ser vistas como um instrumento democrático se as sugestões e opiniões forem incorporadas pelo poder público e se transformar em ação concreta.

A Audiência Pública para o licenciamento ambiental não tem caráter decisório. Porém, o art. 5º da Resolução CONAMA nº 009/87 aponta que o órgão licenciador deve incorporar no projeto as contribuições da Audiência Pública: “A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto”.

A Audiência Pública tem objetivos que podem ser alcançados através da participação pública e não há um procedimento único, mas uma grande variedade de técnicas de envolvimento da sociedade na elaboração do EIA/RIMA. Para Scoth e Ngoram (2003) os objetivos são:

- a. dar legitimidade ao órgão ambiental;
- b. proporcionar a troca de informações; e
- c. servir como um instrumento para a resolução de conflitos ambientais.

A troca de informações produzida durante a sessão da Audiência Pública revela a transparência dos órgãos públicos, bem como o reconhecimento da importância de reunir diversos atores e arguentes, buscando construir a melhor decisão política pautada no interesse público. Moreira Neto (2001, p. 211) identifica como vantagens da Audiência Pública:

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

A Audiência Pública no processo de AIA implica na transparência da informação do empreendedor para a sociedade e vice-versa mediada pelo órgão ambiental, que no caso de Pernambuco é a CPRH que também participa da negociação entre os demais atores envolvidos. Ocorre no fim do processo de AIA quando o EIA está concluído.

A Audiência Pública é conduzida em conformidade com a Instrução Normativa 001/2007 da CPRH. A referida instrução indica no seu art. 1º que as finalidades da Audiência Pública são: apresentar o conteúdo do EIA/RIMA e recolher críticas e sugestões em relação ao conteúdo do estudo. Orienta, também, como deve ser a sua realização, destacando:

- ✓ Composição da mesa tendo como presidente o diretor presidente da CPRH, entre outros gestores da CPRH e os demais convidados do presidente da mesa.
- ✓ O início dos trabalhos que só acontece após a assinatura no livro de presença visando registrar a participação.
- ✓ Abertura pelo presidente que expõe sobre a dinâmica da audiência, objetivos, as regras e a avaliação ambiental do projeto.
 - a) O proponente do projeto faz uma exposição sobre a concepção do empreendimento.
 - b) A consultoria expõe as conclusões do EIA/RIMA e os seus impactos.
 - c) O solicitante da audiência faz os comentários explicando os motivos que o levou a solicitar a audiência, bem como faz questionamentos à equipe técnica que elaborou o EIA/RIMA.
 - d) Perguntas da sociedade.

Desde 2009, todos os empreendimentos que são exigidos a elaboração do EIA/RIMA, a própria CPRH solicita a Audiência Pública. O plenário participa encaminhando questões à mesa ou expondo oralmente a sua pergunta. As perguntas são escritas em um formulário distribuído no momento em que é dado quinze minutos ser elaboradas. Aquelas são endereçadas à mesa, a CPRH faz uma seleção para que a mesma dúvida não seja apresentada mais de uma vez. O empreendedor e a CPRH respondem aos questionamentos.

5.6 CONFLITOS AMBIENTAIS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE EIA/RIMA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

De acordo com Acselrad (2004), as disputas pelo controle ao acesso e exploração dos recursos naturais conduziram a discussão sobre a necessidade de criação de novas instituições regulatórias e políticas públicas, que possam tratar do confronto dos atores sociais com interesses diferentes, em relação à gestão e uso dos recursos naturais, sobretudo nos processos de licenciamento ambiental.

Para o autor, é necessário construir instrumentos de análise que sejam capazes de interpretar a complexidade dos processos sociais, ecológicos e políticos que colocam a natureza no interior dos conflitos. Ou seja, a importância de considerar a diversidade sociocultural entre distintos projetos de apropriação e significação do mundo material. É essa perspectiva que possibilita a construção de políticas públicas com legitimidade democrática e sustentabilidade.

Para Acselrad existem dois espaços onde as relações de poder se definem e têm uma relação com os modos de apropriação da base material da sociedade. O primeiro espaço é o da distribuição de poder entre os atores, referindo-se a capacidade de terem acesso aos recursos do território. O segundo é o espaço de confronto das representações, valores, percepção e ideias que influenciam as visões de mundo e legitimam os modos de distribuição de poder verificados no primeiro espaço.

É necessário que os conflitos ambientais⁷⁰ sejam analisados simultaneamente nos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território. Assim, Acsehrad (2004, p. 26) conceitua os conflitos ambientais como:

[...] aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação [...] ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos.

O autor remete os conflitos ambientais a duas categorias: as noções de durabilidade e interatividade. A durabilidade envolve o plano argumentativo da continuidade da existência da base material para o desenvolvimento das práticas de apropriação do território e de seus recursos. A interatividade como ação cruzada, em que atores sociais defendem diferentes formas técnicas, sociais, culturais e simbólicas de apropriação dos elementos materiais de um mesmo território.

Na configuração dos conflitos ambientais, os grupos sociais constroem uma perspectiva ambiental para as suas lutas que remetem às contradições do modo de apropriação da natureza e a produção do espaço, denunciando-as como manifestação das injustiças ambientais a que são submetidos e excluídos do “desenvolvimento”, assumindo o ônus dele decorrente. Entende por injustiça ambiental:

[...] o processo pelo qual a implementação de políticas ambientais, ou a omissão de tais políticas ante a ação seletiva das forças do mercado, cria impactos desproporcionais, intencionais ou não intencionais, concentrando os riscos ambientais sobre os mais pobres e os benefícios para os mais ricos. (FASE e ETTERN, 2011, p. 44).

Os elementos da natureza constituem objetos dos conflitos ambientais e esses são considerados naturais pela sua existência ontológica, não dependendo da

⁷⁰ Os conflitos ambientais nasceram e ganharam notoriedade na década de 70, principalmente nos Estados Unidos, a partir do confronto entre organizações comunitárias, movimentos ecológicos e agentes econômicos, agências de regulação ambiental e o governo enquanto empreendedor decorrente dos impactos ambientais provocados por atividades produtivas e/ou empreendimentos públicos.

produção humana, mas são alterados e decompostos pelo homem. Dessa forma, a natureza é apropriada de acordo com os interesses dos diferentes atores sociais, considerando o processo de diferenciação social e de poder da sociedade.

Com a apropriação dos recursos naturais pelos agentes econômicos, o caráter coletivo se perde. Assim, os conflitos ambientais se constituem em embates entre interesses coletivos e privados sobre os recursos da natureza (RABELO, 2010). Os conflitos ambientais estão relacionados ao acesso desigual dos recursos naturais e aos impactos ambientais produzidos pela ação de agentes econômicos e/ou Estado, a exemplo da instalação de grandes empreendimentos.

5.6.1 Comunidades e conhecimentos tradicionais: pescadores e sitiantes

O Brasil é um país com uma diversidade social e cultura expressa, nos diferentes comportamentos, etnias, línguas, saberes e modos de vida, em função de processos históricos diferenciados, determinados por grupos sociais que desenvolveram modos de vida distintos dos demais, produzindo ao mesmo tempo uma riqueza sociocultural e uma invisibilidade perante a sociedade e as políticas públicas (SILVA, 2007). Esses grupos têm sofrido os ônus do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro.

O conceito de comunidades ou populações tradicionais parte da realidade diferenciada da sociedade envolvente dessas comunidades. Busca-se caracterizá-las na direção de diferenciar os povos e comunidades tradicionais do restante da sociedade.

Diegues (2000, p. 21-22) ao discutir sobre os saberes tradicionais, destaca a relação entre tradicionalidade, sustentabilidade e biodiversidade. Para o autor, as populações tradicionais se caracterizam:

- a) pela dependência frequentemente, por uma relação de simbiose entre a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis com os quais se constrói um *modo de vida*;
- b) pelo conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido por oralidade de geração em geração;
- c) pela noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
- d) pela moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados;
- e) pela importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado;
- f) pela reduzida acumulação de capital;
- g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;
- h) pela importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e a atividades extrativistas;
- i) pela tecnologia utilizada que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final;
- j) pelo fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos;
- k) pela auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras.

Diegues (2000) entende por comunidades tradicionais, os grupos humanos que possuem culturas diferentes e historicamente reproduzem o seu modo de vida, com base nos modos de cooperação social e nas formas de relações com a natureza, caracterizados tradicionalmente pelo manejo sustentado do meio ambiente. Essa noção se refere tanto aos povos indígenas quanto aos segmentos da população brasileira que possuem modos particulares de existência. O autor identifica as comunidades tradicionais indígenas e as não-indígenas⁷¹, dentre elas destacam os pescadores e sitianteiros que estão relacionadas à presente pesquisa.

Os sitianteiros assemelham-se com a categoria de pescador. São aquelas populações com o seu modo de vida baseado na agricultura e em outras atividades complementares como a pesca e o trabalho assalariado. Moram em pequenas propriedades rurais (sítios). São também dependentes da mata para

⁷¹ As populações tradicionais não-indígenas são: caiçaras, caipiras, babaçueiros, jangadeiros, pantaneiros, pastores, praieiros, quilombolas, caboclos/ribeirinhos amazônicos, ribeirinhos não-amazônicos, varjeiros, sitianteiros, pescadores, açorianos, sertanejos/vaqueiros.

a coleta de frutos, ervas medicinais, cipó e barro para cerâmica. A mão-de-obra nos sítios é essencialmente familiar e em alguns casos de cooperação entre vizinhos (DIEGUES, 2000).

Os pescadores é um tipo de população tradicional-não indígena. Estão presentes no litoral, rios e lagos. A sua vida é baseada na pesca, mesmo que desenvolvam outras atividades complementares. Os pescadores chamados de pescadores artesanais apresentam um modo peculiar, principalmente aqueles que vivem só das atividades pesqueiras marítimas. Os pescadores artesanais praticam a pesca em que parte do pescado é para consumo e a outra parte para comercialização. Os pescadores constroem uma solidariedade baseada na pesca (DIEGUES, 2000).

O saber dessas comunidades, Diegues (2000, p. 33) chama de conhecimento tradicional, referindo-se ao “conjunto de saberes e saber-fazer a respeito do mundo natural, sobrenatural, transmitido oralmente de geração em geração.” É importante destacar que os saberes tradicionais se constroem e se reconstroem todos os dias pelos povos tradicionais que tem uma identidade própria e esta deve ser respeitada pelo outro que não faz parte dessas comunidades. São produtoras de conhecimentos e mantenedoras de tradição que são reconstruídas dentro das comunidades.

5.7 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO DA PESQUISA: ESTALEIRO NAVAL PROMAR

A instalação de grandes empreendimentos em áreas geográficas naturais, é um ponto de partida para compreender o processo de governança e as relações que são estabelecidas entre os diversos atores e as relações entre processos de participação e negociação de conflitos ambientais.

Para a construção que essa tese se propõe, partir do estudo de um licenciamento ambiental, o Estaleiro Naval Promar, localizado no Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS). Como forma de contextualizar o empreendimento, apresenta-se um breve histórico do processo de consolidação do CIPS, sem, contudo ter a intenção de refletir sobre a

complexidade do território do CIPS⁷² para em seguida caracterizar o empreendimento em tela.

5.7.1 Breve histórico do Complexo Industrial Portuário de Suape

O CIPS está localizado na Região Nordeste do Brasil (Fig. 6.5), na porção sul da Região Metropolitana do Recife, entre a foz dos rios Ipojuca⁷³ e Massangana⁷⁴ (Fig. 7.5), no município do Cabo de Santo Agostinho e no de Ipojuca. É entrecortado pelo rio Tatuoca⁷⁵ e dista cerca de 40 km da capital, com acesso a partir da BR-101 e da PE-060, sendo os municípios de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca considerados como área de influência direta do CIPS. É administrado pelo governo do estado de Pernambuco por autorização do governo federal, pelo convênio firmado em 9 de abril de 1992.

⁷² A complexidade do entorno do CIPS está relacionada à pobreza; ao fechamento das usinas; por deter um rico patrimônio natural e cultural que é considerado um polo turístico nacional; infraestrutura urbana e acessibilidade insuficiente para atender as demandas atuais; a falta de estruturas adequadas dos municípios onde se localiza o CIPS para suportar o rápido crescimento, entre outras questões.

⁷³ O rio Ipojuca é um dos mais importantes rios de Pernambuco, nasce em Arcoverde, cidade do agreste pernambucano e percorre aproximadamente 250 km até a sua foz.

⁷⁴ O rio Massangana divide os municípios do Cabo de Santo Agostinho e do Ipojuca percorrendo 25 km até a sua foz. É formado pelos rios Tabatinga e Utinga de Baixo, ambos com nascentes no município de Ipojuca. É no rio Tabatinga onde se situa a Barragem do Bitá e, no Utinga de Baixo, a Barragem do Utinga, mananciais integrantes do sistema de abastecimento hídrico do Complexo Industrial Portuário de Suape. Deságua ao sul do promontório de Santo Agostinho onde encontra o rio Tatuoca.

⁷⁵ O rio Tatuoca é considerado um braço de mar com extensão inferior a 8 km.



Figura 6.5 – Localização do CIPS no contexto da região do Nordeste
 Fonte: MASTER ECO-POLIS, 2009.

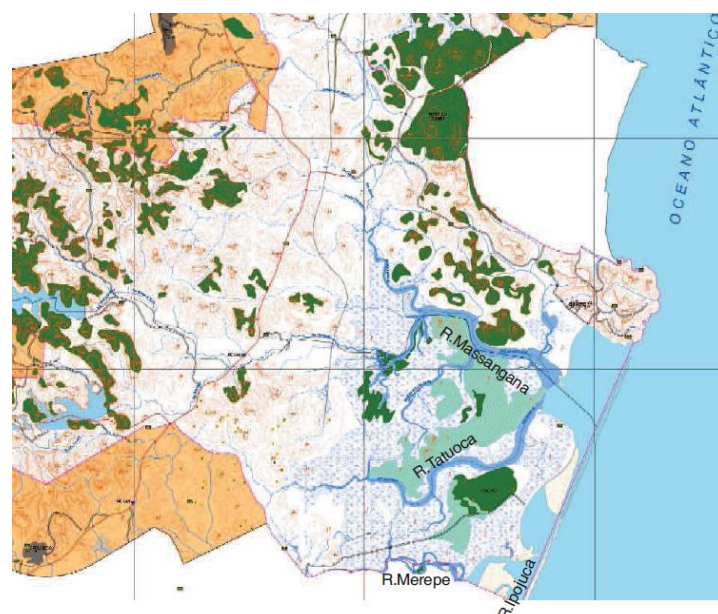


Figura 7.5 - Mapa da Baía de Suape, antes da implantação do CIPS
 Fonte: Moraes e Albuquerque (2011, cap. 3, p.93).

O Porto de Suape é considerado como estratégico para o Nordeste, por conta da sua localização geográfica bem posicionada, visto que, em um raio de 800 km a partir do CIPS, alcança sete capitais, sete aeroportos internacionais e oito portos (MASTER ECO-POLIS, 2009), como também tem uma posição estratégica em relação à Europa e aos Estados Unidos.

O CIPS está vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, mas tem a independência para execução de suas ações visando dar mais agilidade para que a empresa se movimente e responda a todo o

investimento de infraestrutura às novas empresas que comprar um terreno no CIPS.

A ideia de estruturar um complexo portuário na Região Metropolitana do Recife remete ao padre francês Louis Joseph Lebreton, que nos anos 1950, vislumbrou a possibilidade de promover o desenvolvimento econômico do estado de Pernambuco. Os estudos para analisar a viabilidade da instalação do CIPS só foram iniciados na década de 1960.

A concepção da Empresa Suape teve como referência o conceito de integração porto-indústria, adotada no Porto de Marseille-Fos, na França e de Kashima, no Japão. A justificativa para a escolha da região de Suape partiu de quatro fatores: i) por possuir águas profundas junto à linha da costa; ii) pela existência de quebra-mar natural formado pelos arrecifes; iii) pela existência de áreas para a implantação de um parque industrial; iv) por se localizar longe da movimentação metropolitana da cidade do Recife (MASTER ECO-POLIS, 2009). Nessa direção, o governo do estado de Pernambuco, no início da década de 1970, elaborou o projeto de implantação do CIPS visando atrair indústrias para o estado com a finalidade de dinamizar a economia do estado. Foi implantado mediante a desapropriação de terras de antigos engenhos, usinas e áreas destinadas à reforma agrária.

No ano de 1973 foi criada, no governo de Eraldo Gueiros, a Empresa SUAPE – Complexo Industrial Portuário. Em 1979 foram edificadas as principais instalações da Zona Industrial Portuária – ZIP (terminais de contêineres, parque de tancagem, etc.) entre os rios Ipojuca e Tatuoca, áreas que foram aterradas. Em 1983 o Porto de Suape passou a operar.

O CIPS foi construído em um complexo estuarino de grande importância ecológica. A instalação do Porto de Suape prescindiu da desapropriação de terras que em grande parte era ocupada pela lavoura canieira. Possui hoje uma extensão territorial de 13.500 hectares distribuídos entre os municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. Assim, em 1977 o governo do estado desapropriou a área onde hoje se localiza o CIPS. Os critérios de uso ficaram definidos no Plano Diretor aprovado em 1983. A infraestrutura portuária foi sendo construída de forma gradativa até o final da década de 1990.

Em 1999 a 1ª etapa do porto interno foi construída e nesse mesmo ano foi apresentado o Projeto Básico de Ampliação e Modernização do Porto de Suape com o objetivo de ampliar e melhorar a capacidade operacional do CIPS visando dotar o porto para a entrada e operação de navios de grande porte e, conseqüentemente, atrair a instalação de indústrias. Em 1996 a Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH exige o EIA/RIMA para regularização do processo de licenciamento ambiental concluído em 2000.

No EIA do Projeto de Ampliação e Modernização do Porto de Suape estão definidas medidas de mitigação e compensação ambiental e apresentados 21 Planos Básicos Ambientais – PBAs e o aumento das zonas de preservação ambiental. Desde então, Suape entrou em numa nova fase de desenvolvimento econômico gerando a intensificação do processo migratório e a incapacidade do poder público de suprir as demandas sociais.

Até o ano de 2005 o porto teve uma capacidade considerada limitada na participação da economia regional. Nos últimos anos Suape passa a vivenciar uma nova etapa e vem se consolidando como um dos principais polos de desenvolvimento econômico do Brasil provedor de bens e serviços para o setor de petróleo, gás natural, *offshore* e naval, a partir dos recentes investimentos públicos e privados de grande porte com repercussão que extrapola os municípios onde está inserido, cujo marco foi o anúncio da instalação da Refinaria de Petróleo General Abreu e Lima.

Em 2010 a Lei n. 14.046 de 30 de abril de 2010 autoriza a supressão de vegetação de 17,08 ha de Mata Atlântica, 508,36 ha de mangue e 166,06 ha de restinga, com a anuência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

A pressão de organizações da sociedade civil⁷⁶ fez com que o governo do estado reavaliasse a área de desmatamento diminuindo para 691, 31 ha de Mata Atlântica mantendo as áreas de mangue e restinga sem alteração da

⁷⁶ Mobilizações contra o Porto de Suape não é recente. No dia 5 de abril de 1975 um grupo formado por ecólogos, sociólogos, historiadores, geógrafos e nutricionistas publicaram um manifesto contra o Porto de Suape intitulado “A propósito de Suape” fazendo uma análise crítica do processo de instalação do Porto de Suape sem uma discussão com a sociedade e o predomínio da visão econômica em detrimento a outras possibilidades de galgar o desenvolvimento econômico do estado valorizando os potenciais e as vocações de Pernambuco.

proposta inicial. A resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA nº 03/2010 condiciona a autorização de supressão à elaboração de EIA/RIMA complementar e define medidas de compensação de novos PBAs.

É apresentado o novo Plano Diretor⁷⁷ publicado através do Decreto 37.160 no Diário Oficial de 24 de outubro de 2011 que engloba as áreas de influência direta e indireta na perspectiva de propiciar o desenvolvimento integrado do CIPS e seu entorno e planeja o desenvolvimento e a ocupação do Complexo de Suape até 2030. O documento chancelou o chamado Território Estratégico de Suape⁷⁸ que compreende oito municípios: Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Escada, Ribeirão, Sirinhaém e Rio Formoso (Fig. 8.5).

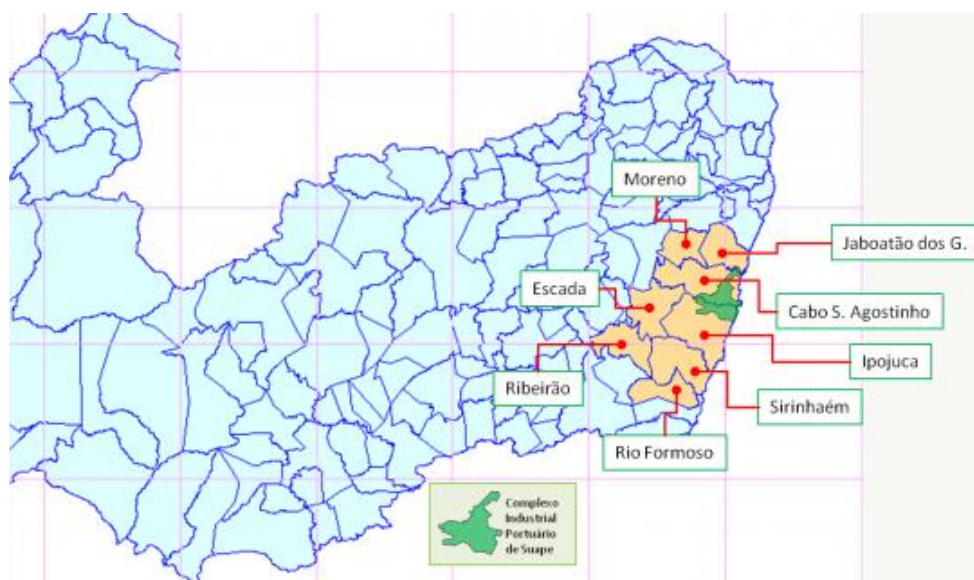


Figura 8.5 – Localização do CIPS no contexto municipal e do Território Estratégico de Suape
Fonte: <<http://pedesenvolvimento.com/os-municipios/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

O território de Suape é muito complexo em dimensão e no que se refere às atividades de controle urbano, expansão da sua infraestrutura e mobilidade.

⁷⁷ O Plano Diretor é composto por 14 volumes e na sua elaboração contou com a participação de 50 técnicos de diversas áreas do conhecimento, além de setores da sociedade civil e acadêmica. Aborda as questões referentes ao desenvolvimento territorial e urbano, a regularização da atividade industrial com a criação de novas zonas na área industrial e a regulamentação de atividades previstas na Zona Central de Serviços que contará com edifícios, hospitais, bancos, hotéis e centro de convenções. No Plano Diretor de Suape foi destinada uma área de 600 ha para a implantação de quatro estaleiros.

⁷⁸ O processo de governança no território do CIPS compreende a área industrial e os municípios do entorno sendo definido como “o conjunto de normas (leis), valores e organizações (instituições) que contribuem a estimular a capacidade dos atores sociais a desenvolver estratégias comuns.” (MASTER ECO-POLIS, 2009, s.p.) não sendo objeto dessa pesquisa.

Nos últimos trinta anos os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, criados no contexto da cultura da cana-de-açúcar, estão vivendo a transição para uma economia industrial com a implantação do CIPS, vivenciando os problemas decorrentes do rápido desenvolvimento econômico.

A ampliação do Porto de Suape⁷⁹ tem gerado controvérsias entre setores da sociedade que defendem um desenvolvimento que leve em consideração as implicações sociais e ambientais que os grandes empreendimentos podem gerar, em especial, para as populações que serão atingidas pelas atividades desses empreendimentos. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que Suape se apresenta como uma oportunidade de desenvolvimento regional, constitui-se em um desafio para o poder público promover um crescimento sustentável em função dos problemas sociais que tem produzidos para a gestão municipal e as populações do entorno, podendo-se destacar:

- a. fluxo migratório para as cidades vizinhas ao CIPS em função dos empregos gerados nas obras de instalação dos grandes empreendimentos;
- b. aumento da violência urbana;
- c. aumento do tráfico e consumo de drogas;
- d. aumento de gravidez na adolescência;
- e. aumento de doenças sexualmente transmissíveis;
- f. problemas ligados à mobilidade e à acessibilidade;
- g. déficit habitacional e aumento no preço de imóveis dos aluguéis.

Numa perspectiva antropológica, pode-se dizer que instalação de grandes projetos produzem mudanças que vão além dos aspectos econômicos. Os empreendimentos instalados no CIPS desencadearam um fluxo migratório da população em busca de melhores condições de vida e à procura de emprego oriundas de várias partes do Brasil provocando um choque cultural. Não é difícil de entender essa questão, visto que a região de Suape tem uma memória

⁷⁹ O Porto de Suape transformou a paisagem estuarina e é apontado por pesquisadores brasileiros e americanos como responsável por dois fenômenos verificados no litoral de Pernambuco: os ataques de tubarões a surfistas e banhistas e a erosão marinha que a cada ano vem diminuindo as faixas de areia das praias de Candeias, Piedade e Boa Viagem (FALCÃO, 2009).

história ligada à cana-de-açúcar e, atualmente está passando por uma mudança de seu perfil de predominância rural para o industrial.

Outro aspecto que deve ser destacado é que esses projetos são instalados em territórios habitados por populações nativas, sobretudo de pescadores. No território do CIPS vivem em torno de vinte e cinco mil pessoas sendo que cerca de sete mil serão removidas em função da tensão entre as atividades produtivas e a presença de comunidades na área do entorno de Suape. A instalação de empreendimentos no CIPS tem produzidos conflitos entre posseiros e a empresa Suape; há também conflitos entre os pescadores e Suape. É nesse contexto em que se inserem o Estaleiro Promar.

5.7.2 Aspectos do processo de licenciamento ambiental do Estaleiro Promar

Nessa seção são apresentadas algumas informações consideradas relevantes para compreender a dinâmica do licenciamento do Estaleiro Promar. Assim, destacam-se alguns aspectos do EIA/RIMA como a delimitação das áreas de influência, os impactos ambientais e as medidas de mitigação e compensatórias.

O Estaleiro Promar⁸⁰ é uma empresa formada por uma sociedade de dois grupos: o grupo brasileiro PJMR (com participação de 49,5%) e o coreano STX Business Group (majoritário com 50,5%). A empresa PJMR é formada por quatro sócios brasileiros com experiência no mercado da construção naval com investimentos na área de estaleiros. O grupo é também sócio do Estaleiro Atlântico Sul. O grupo STX tem vários investimentos na área de energia, transporte marítimo, construção civil, equipamentos pesados e construção naval. O grupo possui estaleiros em outros países: França, Finlândia, Coreia, Vietnã, Romênia, além de um estaleiro no Brasil, em Niterói- RJ. É líder mundial na produção de navios de apoio e exploração de petróleo. O investimento do empreendimento é em torno de US\$ 104 milhões, com a capacidade de gerar 1.500 empregos diretos e de produzir três navios por ano.

⁸⁰ Veiculou nos principais jornais de Recife que o Estaleiro Promar ia ser instalado no Ceará, mas por questões políticas se fixou no CIPS.

Está localizado no município do Ipojuca dentro do território do CIPS (Fig. 9.5), no leste da ilha de Tatuoca, limitado ao norte pelo rio Massangana, ao oeste pela vertente direita do Riacho da Cana (afluente do Massangana), ao leste pelo canal que separa Tatuoca da Ilha de Cocaia e ao sul pelo Estaleiro Atlântico Sul, em uma região com predominância de remanescentes ambientais relevantes (manguezais, matas e áreas de reservas ecológica e biológica), de beleza cênica, elementos do patrimônio histórico e cultural (MORAES ALBUQUERQUE ADVOGADO & CONSULTORES, 2010). A Ilha de Tatuoca no Plano Diretor de Suape a área para a consolidação do polo naval.



Figura 9.5 – Localização do Estaleiro Promar
Fonte: Google Earth, 2012.

O município do Ipojuca, de acordo com o censo de 2010 (IBGE), a população residente foi de 80.637 habitantes, sendo 59.719 na zona urbana e 20.918 na zona rural. O crescimento populacional é em torno de 3% ao ano devido o aumento do desenvolvimento econômico de Suape que tem produzido a

imigração de pessoas de outros países e demais estados brasileiros. Possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB), atrás apenas do Recife, com R\$ 9,1 bilhões representando um terço do que é produzido em Recife, fruto do dinamismo econômico que abriga o maior polo de atração de investimentos do estado de Pernambuco e do turismo.

O município apesar do seu PIB é um município possui bolsões de pobreza e problemas sociais e urbanísticos. Apesar do PIB alto, Ipojuca este no ranking estadual no 43º com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDH-M de 0,619, considerado como uma taxa média pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). De acordo com o PNUD, a taxa de educação foi quem puxou o índice de Ipojuca para baixo (Fig. 10.5). Os dados evidenciando que o desenvolvimento econômico prometido por Suape ainda não atingiu a população local. Esse é o contexto em que se insere o Estaleiro Promar.



Figura 10.5 – IDH-M de Ipojuca

Fonte: Atlas IDH-M 2013 – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas com dados do Censo Demográfico de 2010 realizado pelo IBGE⁸¹.

O EIA do Estaleiro Promar é considerado um estudo complementar porque já existe no CIPS outro empreendimento com o mesmo perfil. O EIA/RIMA foi concluído em 2011.

⁸¹ Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/08/apesar-de-pib-alto-e-turismo-forte-educacao-e-precaria-em-ipojuca-pe.html>>. Acesso em: 29 out. 2013.

5.7.2.1 Delimitação das áreas de influência

A identificação das áreas de influência de um empreendimento é uma determinação legal contida no art. 5º, inciso. III, da Resolução CONAMA nº 001/86 e tem por objetivo definir os limites espaciais para o estudo e para a avaliação dos impactos ambientais. Correspondem aos espaços geográficos que poderão sofrer alterações em seus meios físico, biótico e antrópico (Quadro 6.5), decorrentes da implantação e operação do empreendimento.

Meio	Análise dos Recursos
Meio Físico	O subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos de água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas.
Meio Biótico	Os ecossistemas naturais: a fauna e a flora destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente.
Meio Antrópico	O uso e ocupação do solo, os usos da água e os aspectos socioeconômicos, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e o potencial de utilização desses recursos.

Quadro 6.5 – Recursos a ser analisados nos meios físico, biótico e antrópico
Fonte: Resolução CONAMA 001/1986.

A delimitação das áreas de influência é vista como uma estratégia de gestão dos empreendimentos e direcionam a aplicação de recursos para a elaboração dos EIAs, bem como após a concessão de licenças, para o desenvolvimento de planos e programas socioambientais de mitigação e de compensação. Assim, são áreas que indicam até onde os empreendedores exercem a sua territorialidade (BRONZ, 2011). A identificação da área de influência é condição para a realização do EIA e indica os limites espaciais que norteiam a coleta de dados e a análise da equipe de consultores/técnicos.

A definição de área de influência de um empreendimento é considerada uma fase complexa, visto que há dificuldade de delimitar limites para os impactos, pressões ou fenômenos que poderão ser desencadeados com a instalação e operação de um empreendimento. Assim, são de fundamental importância a análise do contexto socioambiental, abrangência e o núcleo dos principais

problemas como aspectos que devem ser considerados para a definição de área de influência. A Resolução do CONAMA 01/86 considera a bacia hidrográfica como um dos critérios.

Os critérios para definir áreas de influência em alguns estudos variam para o meio físico, biótico e antrópico. Área de Influência Direta do meio físico e biótico está identificada como a área das ilhas de Tatuoca e Cocaia (hoje sem moradores), a totalidade do rio Massangana, incluindo a Zona Residencial Nova Tatuoca⁸².

Para o meio antrópico, o EIA considera as áreas de instalação e adjacências do Estaleiro, mas essas são objeto de um processo de negociação envolvendo a Empresa Suape e os moradores da Ilha de Tatuoca e o Ministério Público para a saída do lugar para a instalação do cluster naval.

O EIA considera a Área de Influência Indireta do meio físico e biótico o perímetro do CIPS, visto que “a supressão de mangue, a mudança no uso do solo, a utilização de bota-foras⁸³, dentre outros, terão um reflexo direto nas compensações, leis específicas e uso do solo do Complexo como um todo.” (MORAES ALBUQUERQUE, 2010, cap. 3, p. 114).

No meio antrópico, Área de Influência Indireta extrapola os limites de Suape abrangendo os municípios que se encontram inseridos no Território Estratégico de Suape, tais como: Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Escada, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Sirinhaém, Ribeirão e Rio Formoso.

Essa regionalização das Áreas de Influência permite observar que no EIA são priorizadas as transformações dos meios físico e biótico. Os impactos sociais são vistos como consequências dos impactos no meio físico. Observa-se que a análise do meio antrópico toma como referência os dados primários da realidade (IBGE⁸⁴, prefeituras, CONDEPE/FIDEM⁸⁵, programas sociais, entre outros). É raro consultores que elaboram os EIAs utilizarem metodologias participativas que permitiriam a construção de um diagnóstico mais próximo da

⁸² O residencial foi criado pelo governo do estado através do decreto n. 35.170 de 16 de junho de 2010 para relocar a população da Ilha de Tatuoca.

⁸³ Pontos utilizados para o descarte do material das dragagens.

⁸⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁸⁵ Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco.

realidade dos grupos sociais atingidos pelos impactos de grandes empreendimentos.

Ilha de Tatuoca

A Ilha de Tatuoca está localizada no município de Ipojuca, na Baía de Suape, banhada pelos rios Tatuoca e Massangana. A comunidade está localizada junto ao Estaleiro Atlântico Sul. Tem aproximadamente 7,5 km². É uma área de Mata Atlântica inserida na Zona Industrial Portuária (ZIP), de acordo com a classificação do Plano Diretor de Suape de 2010.

A ocupação da Ilha de Tatuoca ocorreu após a primeira metade do século XVI que pelas suas condições geográficas naturais, os rios que banham a ilha eram utilizados para o escoamento de mercadorias e transportar pessoas, bem como serviam de ponto de chegada dos navegadores. De acordo com o depoimento do ator sociedade – 9, a comunidade existe a mais de 150 anos e a ocupação da terra é repassada de pai para filho. A Ilha de Tatuoca pode ser considerada uma comunidade tradicional caracterizada por sítiante.

Os nativos moram nos sítios em pequenas casas quase todas construídas em taipa (Fig. 11.5) sem infraestrutura sanitária, utilizando-se de água de cacimba (Fig. 12.5). Os ilhéus têm um modo de vida peculiar influenciado pela cultura indígena observado no uso de raízes, no hábito de cozinhar em fogão de pedra e de guardar restos de mariscos em um mesmo lugar próximo às casas. Estudo realizado por Almeida (2010) aponta que a ilha de Tatuoca é um local de grande valor histórico e cultural.



Figura 11.5 – Casa da Ilha de Tatuoca
Disponível em:
<<http://1001placesandpeople.blogspot.com.br//2010/08/ilha-da-casa-do-tatu.html>>. Acesso em: 03 jun. 2012.



Figura 12.5 – Abastecimento de água da Ilha da Ilha de Tatuoca.
Fonte: Escola Mangue.

Na ilha de Tatuoca reside atualmente cerca de setenta e cinco famílias. Com a chegada dos estaleiros⁸⁶, a comunidade de Tatuoca está deixando a ilha por ter se tornado um lugar que apresenta riscos. A cada dia o número de família vai diminuindo em função da negociação de Suape com os moradores para que o Estaleiro Promar possa utilizar a área para a construção de suas instalações.

Os moradores mais antigos contam que a área da Ilha de Tatuoca foi comprada em um leilão público realizado no Mercado de São José, no Recife, no final do século XIX, pelo Sr. José Magalhães da Fonseca que teria sido o último dono e que depois de comprar a ilha foi morar na Bahia deixando um administrador para cuidar do local. Os ilheus relatam que os seus antepassados fizeram um acordo verbal para morar em Tatuoca e pagavam pelo foro, um tipo de aluguel que era uma prática comum no período colonial. O pagamento dos ilheus eram em forma de serviços. Um dia por semana os moradores trabalhavam para o proprietário executando serviços de limpeza e coleta nos coqueirais. Cada família tinha que pagar o foro pelo uso da terra. Os moradores deixaram de pagar quando o último administrador deixou a ilha na década de 1970 (ALMEIDA, 2010).

Até o ano de 2000 moravam na ilha cerca de 80 famílias, tendo aproximadamente 250 pessoas. Atualmente Suape vem retirando do CIPS toda a população residente com vistas à consolidação dos usos previstos no zoneamento do CIPS. No caso de Tatuoca, as famílias começaram a sair em 2003. Algumas famílias foram indenizadas e estão reconstruindo a sua vida em outro lugar, outras, ainda se encontram na comunidade de Tatuoca em negociação com a Empresa Suape.

As famílias que ainda se encontram em Ilha de Tatuoca estão sendo indenizadas pelas benfeitorias e produção do sítio e algumas recebendo o valor mensal de R\$ 500,00 para pagar o aluguel de uma moradia no local escolhido pela família até terminar a construção do Conjunto Habitacional Vila Nova Tatuoca (Fig. 13.5) mostra uma das casas construídas na Vila Suape, no Cabo de Santo Agostinho, pelo Complexo Industrial Portuário de Suape. A vila fica próximo a serviços públicos, como escola, posto de saúde e transporte coletivo.

⁸⁶ A ilha de Tatuoca é o local dos estaleiros: Atlântico Sul, Promar e CMO.

O projeto da vila contempla um parque infantil, um galpão multiuso e uma quadra de futebol. De acordo com as informações de Suape, a vila contará ainda com sistema viário, pavimentação, iluminação pública, saneamento básico.

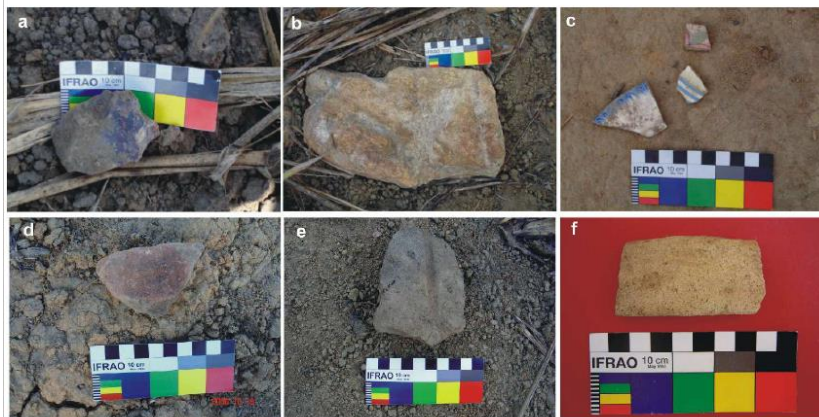


Figura 13.5 – Casa do Conjunto Habitacional Nova Tatuoca
Fonte: Empresa Suape⁸⁷.

Foram encontrados na ilha fragmentos arqueológicos nos Morros do Damião e no Morro da Tapera, a exemplo de fragmentos de porcelana branca decorada, pedaços de cachimbos, pontas de lança, há também relatos da existência de um cemitério de escravos. O pesquisador destaca que no CIPS vários sítios arqueológicos são de relevância comprovada reforçando o potencial arqueológico da ilha de Tatuoca. Logo, esses achados merecem ser catalogados na perspectiva de garantir a preservação dos bens culturais, conforme a Lei 3551/00 sobre cultura imaterial e as portarias 230/02 e a 07/88 do IPHAN que tratam da regulamentação dos estudos, antes que toda a área seja utilizada pelos estaleiros (Fig. 14.5).

⁸⁷ Disponível em: < <http://www.suape.pe.gov.br/news/matLer.php?id=266>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

- (a) Ocorrência BI 01 – Material lítico lascado
 (b) Ocorrência BI 02 – Afiador 01
 (c) Ocorrência BI 03 – Louça
 (d) Ocorrência PE 60-04 cerâmica
 (e) Ocorrência PE 60-06 – afiador
 (f) Ocorrência ND -24 cerâmica histórica



Fotos: Equipe Arqueológica

Figura 14.5 - Exemplos da tipologia de vestígios arqueológicos
 Fonte: Moraes Albuquerque Advogado & Consultores (2010, cap. 3, p.244).

O conhecimento dos moradores em relação a natureza permitiu ao longo dos anos a convivência e a exploração sustentável da mata. Os nativos relatam que não podem mais plantar como antes por determinação de Suape e como a pesca na área está comprometida, sobretudo após as dragagens, a qualidade alimentar da comunidade diminuiu. Moradores relatam que após o desmatamento do manguezal não se encontra mais com abundância o siri-açu, caranguejos, aratu e sururu.

Poucos moradores foram absorvidos pelas empresas de Suape devido a baixa escolaridade. As famílias participam de programas sociais sendo atendidas, por exemplo, pelo Programa Bolsa Família do governo federal.

Outra questão apontada pelos moradores é a dificuldade de acesso à comunidade, visto que após a instalação do Estaleiro Atlântico Sul houve uma alteração do caminho (vias) que tradicionalmente era usado pelos ilhéus. Suape esclarece que foi por motivo de segurança que proibiu a circulação de pessoas em determinados pontos do CIPS. Hoje a ilha de Tatuoca não existe mais devido aos sucessivos aterros está ligada ao continente.

Visando discutir as propostas de Suape de forma coletiva, os moradores estão organizados através da Associação de Moradores da Ilha de Tatuoca que

representa os moradores e defende os seus direitos no processo de indenização e remanejamento das famílias.

Os pescadores e a pesca artesanal

De acordo com Lira (2009), o litoral de Pernambuco possui 187 km de extensão ocupando 2,3% de todo o litoral brasileiro com 14 zonas estuarinas e um ecossistema que produz várias espécies de peixes, crustáceos e moluscos. O litoral é dividido em Litoral Norte, Litoral Metropolitano, Litoral Sul e Fernando de Noronha.

A produção é responsável por mais de 60% do pescado do estado de Pernambuco se constituindo como fonte de renda para várias famílias, que encontram no manguezal e no mar o seu alimento. A maior parcela da produção pesqueira é da

A pesca artesanal se caracteriza pela utilização de técnicas e tecnologias tradicionais, a pé ou com o uso de embarcações (jangadas, canoas, baiteiras e barcos motorizados de pequeno porte) através do trabalho familiar e comunitário. A forma de capturar o pescado é através de: coleta manual, vara de pesca, linha e anzol, tarrafa, redes de cerco, de emalhe, de arrasto e armadilhas, com fins comerciais e/ou de subsistência.

O desmatamento da mata ciliar e estuários, o aterro de mangues e a poluição industrial têm contribuído para a diminuição da quantidade e espécie de peixes, a falta de saneamento básico, especulação imobiliária, o turismo (residências de veraneio) e a pesca sem controle têm prejudicado os pescadores.

A expansão do Porto de Suape e a instalação de grandes empreendimentos nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca trouxeram impactos negativos ao ambiente litorâneo afetando a pesca e expulsando os pescadores de seus locais de moradia tradicionais, poluindo o meio ambiente e contribuindo para diminuir os estoques pesqueiros no Litoral Metropolitano e Litoral Sul.

Para os pescadores, a dinamização da economia do CIPS gerou sérios problemas para as suas vidas, o desequilíbrio nos ecossistemas marinhos.

Para o ator sociedade – 6:

[...] diminuiu bastante o pescado, tanto do peixe quanto do crustáceo diminuiu à medida que houve o aterro. Principalmente o marisco, a unha de velho. Então foi afetada a área do Cabo. A questão dos aterros, dos grandes empreendimentos isso é muito prejudicial à gente e por mais que a gente debata, isso continua acontecendo. Infelizmente o grande sempre ganha do pequeno. Por mais que a gente corra, não tem pra onde escapar. Também a questão da identidade porque mesmo que o pescador fique fichado⁸⁸ três meses, ele já perdeu. Mesmo que ele volte para a colônia, mas daqui a uns meses, daqui a um ano, daqui a dois anos, quando a coisa apertar ele volta a trabalhar fichado novamente. Então de qualquer forma é uma perda irreparável. Pra ele no momento ele está suprindo a necessidade de agora que é a fome. Mas no futuro, na aposentadoria dele vai ser difícil é um empecilho a mais.

À medida em que os pescadores passam a ser guiados pela lógica do modelo de desenvolvimento econômico que é fora da sua realidade, como trabalhar em outra atividade, isso implica na perda da diversidade cultural: mudança dos seus hábitos e a ruptura das relações comunitárias que são construídas no trabalho realizado em grupo. A expansão de Suape prejudica a prática dos pescadores gerando os conflitos como manifestação da importância da vida, do ofício e da história.

5.7.2.2 Impactos ambientais do empreendimento

Como foi dito anteriormente, impacto ambiental é entendido como qualquer alteração significativa no meio ambiente, em um ou mais de seus componentes provocada pela ação antrópica que pode ser social, econômica, ecológica, cultural e espacial. A Resolução nº 1 do CONAMA define impacto ambiental como

⁸⁸ O ator está se referindo a carteira de trabalho assinada.

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causado por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

Nessa direção, o termo impacto ambiental é utilizado para caracterizar as modificações causadas ao meio ambiente que influenciam a estabilidade dos ecossistemas com possibilidade de comprometer os recursos naturais e a qualidade de vida da população.

A instalação de grandes empreendimentos envolve questões complexas e muitas vezes os grupos sociais atingidos não conseguem entender os objetivos e as compensações ambientais desses empreendimentos, visto que há uma tendência de evidenciar os impactos positivos como estratégia de escamotear e não discutir os impactos negativos.

Os impactos das atividades são notáveis, porém pouco se trata dos impactos sociais produzidos por essas obras, que em muitos casos envolvem desapropriações e reassentamentos. Destarte, impacto ambiental implica em um processo de mudanças sociais e ambientais produzidos por uma nova ocupação ou construção de um equipamento no território. Para Coelho (2009, p. 24-25), impacto ambiental diz respeito:

[...] à evolução conjunta das condições sociais e ecológicas estimuladas pelos impulsos das relações entre forças externas e internas à unidade espacial e ecológica, histórica ou socialmente determinada. É a relação entre sociedade e natureza que se transforma diferencial e dinamicamente. Os impactos ambientais são inscritos no tempo e incidem diferencialmente, alterando as estruturas das classes sociais e reestruturando o espaço.

A avaliação dos impactos ambientais do Estaleiro Promar foi realizada utilizando a metodologia *ad hoc* que é um método baseado no conhecimento empírico de especialistas sobre um tema, visto que há uma hierarquização de saberes que é evidenciada na forma como o EIA/RIMA é apresentado, dividido e itemizado.

Os impactos do Estaleiro Promar foram identificados por fase de planejamento, implantação e operação considerando o meio físico, biótico e antrópico separando os impactos positivos e negativos. Alguns impactos podem ser destacados:

a. Meio físico:

- alteração na qualidade das ações superficiais e subterrâneas;
- alteração da rede hídrica, na comunicação entre os rios Tatuoca e Massangana;
- possibilidade de acentuar os processos de erosão costeira;
- riscos de poluição do ar, d'água e solo;
- alteração na qualidade ambiental.

b. Meio biótico

- supressão de vegetação de restinga;
- deslocamento e perda de indivíduos de fauna;
- eliminação de habitats reprodutivos de fauna marinha, afetando o estoque de pesca atual.

c. Meio antrópico

- alteração da paisagem e da beleza cênica do rio Massangana;
- possibilidade de destruição de sítios arqueológicos;
- remanejamento involuntário de população;
- perda de fontes de trabalho e renda da população remanejada;
- risco de favelização no entorno devido a oferta de empregos e a procura de morar mais perto do CIPS;
- aumento da demanda pela infraestrutura de transporte;
- conflito com o turismo local face as potencialidade ambientais, histórica, cultural e arqueológica.

O EIA do Estaleiro Promar apresentou todas as análises dos recursos, conforme elencadas no quadro 5. Convém destacar que quando tratam dos impactos positivos são destacados os benefícios do empreendimento para a sociedade: a expectativa de emprego e renda; a melhoria da qualidade de vida; a possibilidade a acesso a bens e serviços; o fortalecimento da articulação social e produtiva com os municípios vizinhos e a dinamização e a diversificação e consolidação do uso e ocupação do solo.

Em relação ao *aspecto positivo*, eu gosto sempre de ressaltar o outro lado social, obviamente que em relação aos estaleiros a gente ainda está no início, está na fase da capacitação da população, por isso que se importa muita mão-de-obra [vem pessoas de outros estados], mas eu acredito que num pequeno, ou no máximo num médio prazo a gente tem como sanar isso. A gente tem como aproveitar a mão-de-obra local, que hoje ainda não é capacitada para as atividades de um estaleiro. Mas as oficinas vêm sendo desenvolvidas para isso. Então, hoje temos uma oferta de emprego X que necessita de uma qualificação e a gente precisa qualificar a população. Obviamente, aqueles que querem se qualificar porque existe também aquele grupo de pessoas que não quer se capacitar como as pessoas mais velhas, os pescadores que desde os ascendentes já desenvolvem a atividade de pesca, então tem uma resistência a esse tipo de atividade laboral que é compreensível. [...] Mas tem o *lado negativo*. Tem uma superpopulação nesses municípios, aumentou a criminalidade, diminuiu a oferta de serviços públicos satisfatórios, para ser atendido em um hospital hoje é uma dificuldade porque aumentou a demanda e como não aumentou, por exemplo, a quantidade de médicos, isso gera um problema. Então, pra quem mora no entorno de Suape tem sofrido bastante porque inexistente infraestrutura que suporte, por enquanto, esse excesso de contingente (Depoimento ator privado -8).

A partir das considerações feitas pelo ator privado -8 é possível constatar que as políticas públicas não dão conta dos problemas criados pelo crescimento do CIPS, no sentido de minimizar os impactos sociais. Essa questão se constitui em um desafio para os municípios onde o porto está localizado. Os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho não estão preparados para absorver e resolver os problemas criados pelo CIPS. Nesse sentido, as políticas públicas têm que ser direcionadas para combater a exploração sexual e a inclusão de crianças e adolescentes, programas de habitação, entre outros que contemplem uma melhor qualidade de vida para a população atendendo as suas necessidades básicas. Na figura 15.5, são apresentados de forma quantitativa os impactos ambientais identificados pelo empreendedor.



Figura 15.5 – Síntese dos impactos ambientais apresentados pelo empreendedor
Fonte: O Promar e seus impactos⁸⁹.

Após elencar os impactos ambientais é importante destacar que a compreensão dos impactos ambientais (mudanças sociais e ecológicas) deve ser vista como processo, assim como adverte Coelho (2009). Para a autora, os impactos não podem ser explicados através de mensurações ou relações de causa e efeito, mas num contexto de mudanças sociais estruturas de longo prazo.

As mudanças sociais e ecológicas são marcadas por rupturas num contínuo, provocando uma desestruturação e uma reestruturação que deverá ser afetada por nova mudança. Somente através de pesquisa de acompanhamento sistemático voltada para a compreensão das estruturas e dos processos não planejados e de longa duração e que podem ser explicados os impactos (COELHO, 2009, p. 24).

É difícil separar os impactos do meio físico e biótico do meio antrópico. Na produção de impactos as condições ecológicas alteram as condições culturais, sociais e históricas e por elas são transformadas. Para Coelho (2009, p.29), os

⁸⁹Blog Ciência e Meio Ambiente. Disponível em: <http://jc3.uol.com.br/blogs/blogcma/canais/suape/2011/01/16/o_promar_e_seu_impacto_89283.php>. Acesso em: 20 jan. 2012.

impactos ambientais não são só resultado, mas relação. [...] são mudanças de relações ecológicas e sociais que precisam ser interrogadas incessantemente.

5.7.2.3 Medidas de mitigação

A instalação de empresas no CIPS é de interesse do governo estadual que investe recursos em obras de infraestrutura portuária, além de obras viárias, de mobilidade e habitação visando a dinamização da economia do estado de Pernambuco. De acordo com um ator privado -9, a Empresa Suape na formalização dos acordos com os empreendedores assumiu os passivos referentes à supressão de vegetação, indenização e remanejamento da população da ilha de Tatuoca, dragagem do canal de acesso e terraplenagem da área, visto que ela é a responsável pela criação de condições para a instalação dos empreendimentos. Assim, a Empresa Suape é reconhecida como a responsável por uma parcela significativa das medidas de mitigação, visto que seria responsável pela supressão de vegetação, remanejamento de população, dragagem do canal de acesso e terraplenagem da área ocupada pelo estaleiro. Porém, há controvérsia em relação a essa questão como pode ser verificado no depoimento do ator público-7:

A gente faz a concessão do terreno antes da licitação e como não tem um legítimo proprietário, quem tem que dá entrada nos pedidos de supressão ambiental é Suape. Estamos tentando mudar essa política para esperar. Mas tem uma questão estratégica porque esses empreendimentos tem um time que precisa ser atendido. Então, às vezes para ganhar tempo, mesmo não sendo mais dela o terreno, a empresa Suape dá entrada com a solicitação de licença ambiental e isso nos causa diversos imbróglis futuros para explicar que o problema não é de Suape é da empresa X, Y ou Z. Porque, muitas vezes damos entrada no protocolo e é o nosso CNPJ que fica aparecendo o tempo todo quando na verdade não é. Então, o que estamos fazendo agora? Quando pegamos uma LP, transferimos para a empresa fazendo uma mudança do protocolo de CPRH para que já saia no nome da empresa e que toda compensação oriunda do empreendimento seja respondido por aquela empresa e não por Suape. A gente teve que solucionar um passivo de 30 anos e não foi Suape que saiu abrindo terreno e fazendo supressão vegetal [...].

As medidas de mitigação são ações com possibilidade de reduzir ou limitar os impactos identificados no EIA do empreendimento. Para minimizar os impactos

constatados pela análise do EIA ou compensá-los, cabe ao órgão licenciador, no caso de Pernambuco, a CPRH exigir das empresas a implementação de projetos ambientais que já são condicionantes das licenças concedidas.

As medidas de mitigação são propostas para cada impacto ambiental identificado e associado ao Programa Básico Ambiental respectivo a ser implantado pelo Estaleiro Promar. Nesse sentido, é papel do estaleiro implementar as medidas mitigatórias e de compensação que estão relacionadas às obras de instalação e operação do empreendimento e à CPRH cabe o monitoramento de todas as medidas.

Como o objetivo dessa pesquisa é compreender a participação e a governança na perspectiva da sustentabilidade na dinâmica do licenciamento, não cabe aqui descrever todas as medidas, mas aquelas que têm uma relação com o objeto da pesquisa. Nessa direção, interessam as medidas de mitigação das ações de supressão de vegetação, das atividades de dragagem e de impactos sobre as comunidades, bem como as compensações ambientais correspondentes por considerar que estas ações são de interesse dos grupos sociais atingidos.

a) Mitigação de impactos sobre a comunidade: o Programa de Comunicação Social

O Programa de Comunicação Social é uma medida de mitigação padrão dos procedimentos de licenciamento ambiental que tem como justificativa difundir junto à população informações sobre o empreendimento, bem como estabelecer uma aproximação direta entre consultores, empreendedores e Suape, além de orientar sobre a ocorrência de acidentes.

A instalação dos empreendimentos ocorreu antes da relocação da Ilha de Tatuoca pela Empresa Suape, o que exigiu ações voltadas para esclarecer e orientar a população nativa sobre a convivência com as obras. O EIA/RIMA do Estaleiro Promar adverte que o Programa de Comunicação Social (PCS) tem como premissas:

- ✓ Criar um mecanismo que possibilite um atendimento constante e específico para manter um canal sempre aberto com a comunidade, e assim sempre possa se expressar e registrar queixas e aspirações a serem atendidas pelo respectivo projeto;
- ✓ A equipe entende que não há como ser bem sucedido um projeto dessa natureza, se os canais de comunicação com os afetados não forem implantados ou se estiverem fechados ou burocratizados;
- ✓ A relação entre os afetados e o Empreendedor deve ser a mais transparente possível, de forma que a troca de informações, além de esclarecer as duas partes, possa também fundamentar as soluções a serem adotadas, e levar a um resultado positivo dessa ação conjunta;
- ✓ Nesse sentido, é necessário que se identifique as lideranças e organizações locais bem como seus posicionamentos e modo de vida, e que através dessas lideranças e organizações se estabeleça um canal de comunicação com os afetados, respeitando sempre a cultura local (MORAES e ALBUQUERQUE, 2010, cap. 5, p. 340).

O EIA/RIMA do empreendimento aponta que a empresa Suape tem um importante na execução do Programa de Comunicação Social, sendo a relocação da Ilha de Tatuoca a questão central. É importante destacar que o PCS, na dinâmica do licenciamento ambiental cria a possibilidade para a participação da sociedade além de promover a aproximação dos atores envolvidos.

A relocação da Ilha de Tatuoca é fonte de conflitos instalados desde o ano de 2000. Os documentos apontam as responsabilidades, destacando que:

- Suape é responsável pela elaboração e execução do programa que tem como objetivo esclarecer a população nativa da ilha de Tatuoca sobre as influências dos empreendimentos na comunidade; discutir sobre o passivo ambiental; realizar censo da população visando negociar a saída de toda a população de Tatuoca. O PCS encontra-se em execução.
- Estaleiro Promar não apresenta nenhuma proposta, mas reforça o papel da Empresa Suape na relocação da Ilha de Tatuoca para uma área próxima à praia. Destaca que o programa serve de um instrumento facilitador dos processos de reassentamento da população e de divulgação no contexto do CIPS.

Em relação ao Programa de Monitoramento Arqueológico na Ilha de Tatuoca, o EIA do Estaleiro Promar observa que Suape tem a responsabilidade de deixar a área da Ilha de Tatuoca sem moradores para ser liberada pelo IPHAN e

consequentemente, para sua utilização pelos estaleiros. São destacadas como medidas de mitigação:

- ✓ Vistoria intensiva em toda a área do Empreendimento, onde serão realizadas as escavações;
- ✓ Pesquisa de sub-superfície nos locais onde forem identificadas as possibilidades de existência de sítios;
- ✓ Salvamento de ocorrências e sítios arqueológicos;
- ✓ Acompanhamento do desmatamento e destocamento de árvores, operação que deverá ser cuidadosa pela possibilidade de conter sítios arqueológicos abrigados;
- ✓ A terra vegetal expurgada deverá ser separada em busca de vestígios arqueológicos;
- ✓ Promover capacitação específica entre os operários das escavações, tendente a divulgar os procedimentos que devem ser seguidos em caso de se detectar indícios de algum sítio arqueológico em uma escavação mecânica, manual ou em outra atividade da obra. (MORAES e ALBUQUERQUE, 2010, cap. 5, p. 339).

O Programa de Comunicação Social e de Educação Ambiental deveria ser utilizado como uma etapa inicial do licenciamento ambiental, na fase pré-licença. A educação ambiental seria a oportunidade para o Estado politizar o debate ambiental, ao mesmo tempo em que propiciaria uma interação entre os atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental ampliando a participação no processo decisório e fortalecendo o controle social na gestão ambiental. O segundo momento, pós-licença, é quando deveriam ser elaborados os projetos executivos do empreendimento e os programas ambientais de mitigação e compensação dos impactos ambientais incorporando as demandas sociais.

b) Mitigação das ações de supressão de vegetação

Os manguezais são ecossistemas costeiros ricos em espécies e se destacam pela grande quantidade de populações que neles vivem. Sua localização é restrita a faixa de transição entre os ambientes terrestre e marinho. É onde a água salgada do mar se encontra com a água doce do rio. Dessa mistura surge um solo alagado, salino, rico em nutrientes e em matéria orgânica. São encontrados em latitudes entre os trópicos de Câncer e Capricórnio, nas Américas, na África e Oceania (BRAGA, UCHOA e DUARTE, 1989).

As raízes do mangue tem a capacidade de passar períodos cobertos pela água do mar e conseguir o oxigênio. Sua rica fauna é composta de várias espécies de caranguejos, formando enormes populações nos fundos lodosos. Nos troncos submersos, encontram-se vários animais como as ostras. Na maré alta uma grande variedade de peixes penetra nos manguezais. Os peixes constituem o estoque pesqueiro e dependem das fontes do manguezal. Além da importância ambiental que mostra o manguezal como o berçário do mar, os manguezais tem também importância social, pois fornecem a sobrevivência das populações ribeirinhas que fazem a pesca artesanal de peixes, camarões, caranguejos e moluscos e mantem uma relação de dependência com os recursos que retiram dos manguezais.

O que foi dito sobre os manguezais justifica a tensão criada por conta da supressão de mangues na área do CIPS para a instalação dos estaleiros que estão se fixando na Ilha de Tatuoca. O EIA do Estaleiro Promar fala da responsabilidade de Suape e adverte para a necessidade do monitoramento permanente dos manguezais existente no CIPS indicando medidas que devem ser levadas em consideração:

- a. é vedado o uso de defensivos agrícolas (herbicidas, desfolhantes, ou outros) em qualquer das tarefas de preparação do terreno;
- b. o desmatamento e a remoção da camada de solo orgânico (vegetal) serão limitados exclusivamente às áreas estritamente necessárias à execução das obras e à movimentação de veículos e máquinas, adotando técnicas que minimizem os impactos ambientais e preservem a paisagem natural;
- c. a distribuição das instalações deve ser planejada para reduzir ao mínimo necessário a supressão de vegetação, mantendo-se, sempre que possível, a vegetação nativa nos espaços não utilizados e à volta das instalações previstas;
- d. é vedada a instalação de acampamentos ou de estruturas de apoio em áreas que necessitem a supressão de parcelas, mesmo mínimas, de vegetação considerada de preservação permanente pela legislação florestal em vigor (Lei 4771/75 e suas modificações posteriores);
- e. o limite do desmatamento deverá corresponder ao mínimo necessário apenas para a construção do platô do Empreendimento e suas obras periféricas.
- f. a execução dos desmatamentos deverá ser realizada, dentro do possível, sem uso de maquinaria pesada (tratores etc.);
- g. a supressão de vegetação deverá respeitar a época de procriação da maioria das espécies da fauna vertebrada, a qual começa após as primeiras chuvas de inverno. (MORAES e ALBUQUERQUE, 2010, cap. 5, p. 331-332).

c) Mitigação das atividades de dragagem

As atividades portuárias envolvem o recebimento de navios para carregamento e descarregamento e quando muito intensa, causa uma grande movimentação no fundo do mar provocando o deslocamento de massas de areia. Esse movimento gera a obstrução dos canais de navegação⁹⁰, das bacias de evolução⁹¹ e dos berços de atracação dos portos⁹². A dragagem é realizada com o objetivo de garantir a segurança dos navios e as profundidades dos canais. Os canais costumam ficar obstruídos implicando na necessidade de retirar o excesso de areia e outros materiais do fundo do mar (sedimentos). A essa atividade dá-se o nome de dragagem.

O material retirado das áreas dragadas pelo CIPS é devolvido ao oceano. Para colocar o material no mar exige o conhecimento do melhor local, demarcando-o para esse fim, chamado de área de bota-fora. A área de bota-fora deve levar em consideração os recursos marinhos (vida marinha e qualidade da água) e a utilização da área pelos pescadores, aspectos que não foram devidamente observados pela Empresa Suape.

5.7.2.4 Medidas compensatórias

A origem da compensação ambiental está associada aos grandes projetos de desenvolvimento implementados pelo setor elétrico, sobretudo aqueles localizados na região amazônica (FARIA, 2008). A partir dos debates entre técnicos e comunidade científica, o tema surge como uma forma de criação de áreas protegidas para a conservação da biodiversidade dos territórios atingidos pelos impactos negativos dos grandes empreendimentos. Faria (2008, p. 10) entende a compensação ambiental,

⁹⁰ Caminho de acesso ao porto sinalizado para separar as embarcações e garantir segurança.

⁹¹ Locais próximos ao cais destinados às manobras dos navios.

⁹² Locais de atracação das embarcações para embarque e desembarque de cargas.

[...] como um mecanismo financeiro que visa a contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto de um instrumento relacionado com a impossibilidade de mitigação, imposto pelo ordenamento jurídico aos empreendedores [...] Nesse contexto, a licença ambiental elimina o caráter de ilicitude do dano causado ao ambiente do ato, porém não isenta o causador do dever de indenizar.

Dessa forma, verificou-se a necessidade de criação de uma área para servir de testemunho das características do ambiente original. É nesse contexto em que é usada a compensação ambiental.

Em Pernambuco a Lei n. 13.787/2009 instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC). No Art. 47 trata da compensação ambiental de empreendimentos de significativos impactos ambientais significativos sendo obrigado o empreendedor, como medida compensatória implantar Unidades de Conservação (UCs) de proteção integral na região impactada, com o objetivo de preservação dos ecossistemas diante da impossibilidade de recuperação total dos bens ambientais afetados e como forma de reparação civil pelo dano causado.

O projeto de supressão de mangues no CIPS foi aprovado na Assembleia Legislativa (ALEPE), mas diante da mobilização do movimento ambientalista e da pressão da bancada parlamentar de oposição, o governo decidiu flexibilizar o projeto de lei que suprime parte da vegetação nativa de Suape para o cluster naval. Dessa maneira a área a ser suprimida foi diminuída e o governo do estado assumiu o compromisso de preservar outras áreas de manguezais e restingas de Suape. A compensação ambiental em Pernambuco é explicada pelo ator público-2 no depoimento abaixo:

A própria lei do SNUC diz que quando tem um EIA/RIMA e se pressupõe que [o empreendimento] tem significativo impacto ambiental é necessário ter compensação ambiental. É uma resolução do CONSEMA n. 04/2010 que definiu a fórmula e o procedimento [...] no estudo a gente diz que o empreendedor tem que fazer o cálculo baseado na resolução pra ficar no EIA/RIMA tudo calculado e com a sugestão da consultoria e em cima disso tudo o grupo vai analisar. A gente analisa se aquele cálculo foi razoável, se o grupo entender que não, ele faz as considerações e propõem outro valor. Isso tudo no final, no parecer conclusivo do grupo que analisou o EIA, vai vir num capítulo que fala especificamente sobre a compensação e fazer as considerações: foi apresentado de tal forma, mas o grupo entendeu de tal forma, porque quem decide no final, sobre os valores e tal, é a Câmara Técnica de Compensação Ambiental (CTCA).

A CPRH tem a CTCA e é ela quem decide quem bate o martelo no final. Só que como a Câmara é um colegiado e não tem corpo. São representantes do jurídico, da diretoria da CPRH, mas não só da CPRH. Existe uma secretaria executiva, mas não tem ainda uma pessoa conduzindo. É uma coisa que ainda precisa ser aperfeiçoada. Hoje ainda não existe um corpo técnico da câmara. Ela se reúne em determinado momento para julgar uma situação [...] o grupo que trabalha já serve como subsidio para a câmara. Normalmente, salva raras exceções, o que o grupo decide, a câmara acata. Enquanto ela não tiver esse corpo técnico o grupo de trabalho [Núcleo de Avaliação de Impacto Ambiental - NAIA] assumiu isso. Quer dizer, o grupo de trabalho já faz de todo jeito. Quando termina a LP a gente sai com exigência da assinatura do termo naquelas condições e ao mesmo tempo mandamos a cópia do parecer para a câmara técnica que já vai saber qual a opinião do grupo de trabalho. Ela já se prepara, já vai se organizar, mas pra fazer o termo é o empreendedor que tem que pedir, porque já é uma exigência pra etapa seguinte: não sabe que vai ter que entregar a documentação, geralmente ele vem e diz que está pedindo a LI e que quer assinar um modelo de termo de compromisso que também não é fechado. [...] Mas é como falei, quem bate o martelo, quem assina o termo de compromisso é a câmara técnica. O pagamento é feito exclusivamente em dinheiro, tem algumas exceções de estado pra estado, aqui em Pernambuco o pagamento é em dinheiro, depósito em conta específica. Eu digo isso porque existem casos de desapropriação de uma área, porque esse dinheiro tem que ser usado em Unidade de Conservação. Então às vezes se aceita serviços diretos, mas a prática da CPRH tem sido depósito em dinheiro. A gestão quem faz é a câmara técnica. Pra você ter chegado ao grau de impacto você tem que ter analisado o empreendimento, então o grupo já estudou o empreendimento, sabe por que chegou aquele valor. Então a gente [NAIA] faz essa parte e repassa pra câmara técnica. E daí em diante a gestão de tudo é da câmara técnica. Assinatura do termo de compromisso e gestão financeira é da câmara. Não tem ainda o corpo técnico específico, mas tem gente do financeiro que faz esse suporte para a câmara técnica.

A Câmara Técnica foi criada através da lei do SEUC, no art. 48 com a finalidade de analisar e definir a “aplicação dos recursos da compensação ambiental em unidades de conservação deverá ouvir o CONSEMA, os conselhos gestores e os órgãos gestores das unidades de conservação afetadas e indicadas para serem beneficiadas pelos recursos”.

Na proposta de compensação ambiental do CIPS discutida no Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) o governo apresentou dois projetos: preservação dos estuários dos rios Massangana, Ipojuca e Pirapama e o replantio de Mata Atlântica na Zona de Proteção Ecológica (ZPEc) de Suape (Fig. 16.5).

MAPA GERAL DAS ÁREAS PARA COMPENSAÇÃO

LEGENDA

ÁREAS PROPOSTAS PARA PRESERVAÇÃO	
	MANGUEZAL
	RESTINGA
ÁREAS PROPOSTAS PARA RECUPERAÇÃO	
	RESTINGA
ÁREAS PROPOSTAS PARA SUPRESSÃO	
	MATA ATLÂNTICA
	RESTINGA
	MANGUEZAL
CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS	
	ÁREA COM SUPRESSÃO AUTORIZADA
	ÁREA DO CIPS
	LIMITE ZPEc
	ÁREA - PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONAMENTO DE SUAPE
	LIMITE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

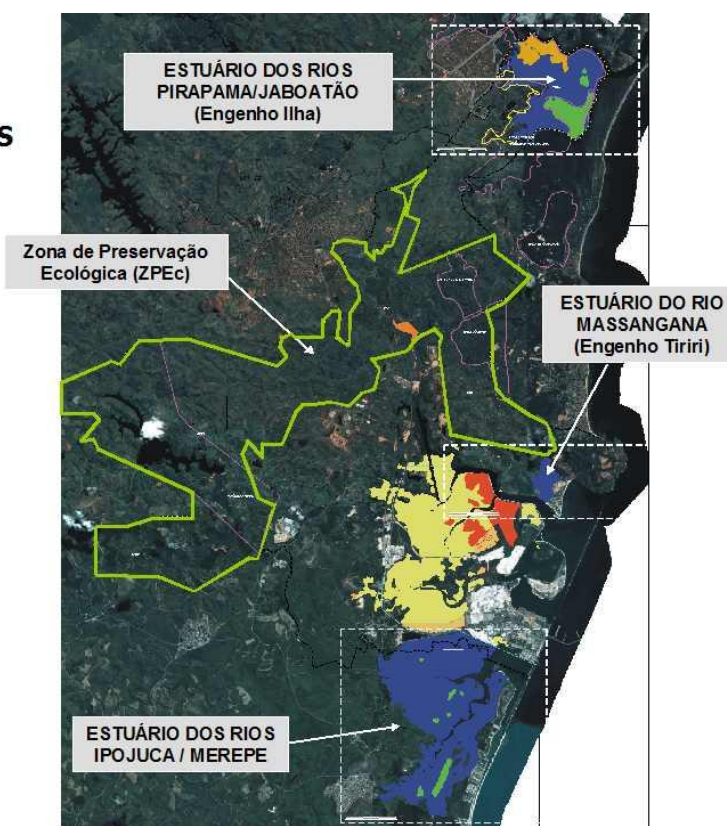


Figura 16.5 – Mapa de compensação pelo desmatamento com zonas propostas para preservação⁹³

No ano de 2011 Suape anuncia que a compensação ambiental foi quitada com o replantio de 248 hectares de Mata Atlântica quando o compromisso era replantar 210 hectares, bem como as áreas de restinga e de mangue.

Em junho de 2012, o governo do estado cria no CIPS, através de decreto, a estação ecológica de Bita e Utinga, localizada nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, com uma área de 2.467,1 hectares abrigando os dois principais mananciais hídricos da região (Bita e Utinga) e o bioma Mata Atlântica.

É importante destacar que não é conhecido instrumentos de monitoramento socioambiental dos empreendimentos do CIPS que possam possibilitar o acompanhamento das medidas de mitigação e compensação pela sociedade, visto que esse aspecto se constitui um elemento importante de governança quando se trata do licenciamento ambiental de empreendimentos que

⁹³ Fonte: <http://www.oeco.com.br/images/stories/mai2010/supress%C3%A3o%20suape.jpg>. Acesso em: 24 jun. 2012.

produzem impactos ambientais e sociais, como é o caso do empreendimento em tela.

5.7.2.5 Audiência Pública

A Audiência Pública é o procedimento de consulta à sociedade ou a grupos sociais afetados por um projeto. A realização de Audiência Pública exige o cumprimento de requisitos fixados em regulamento e se constitui em um canal de participação da comunidade nas decisões de nível local. Nos empreendimentos do CIPS a realização de audiências públicas cabe ao empreendedor e à CPRH.

Em Pernambuco, até 2009 as audiências só eram realizadas quando a sociedade requeria a sua realização. A Audiência Pública para discutir a implantação do Estaleiro Promar no CIPS foi realizada no dia 14 de janeiro de 2011, coordenada pela CPRH. A reunião contou com a participação de 200 pessoas. A apresentação do empreendimento foi feita pelo empreendedor e um resumo do EIA/RIMA pela consultoria que o elaborou. Mereceu destaque os impactos do empreendimento, sobretudo a dragagem, o remanejamento dos moradores da Ilha de Tatuoca e a alteração no cotidiano da população nativa.

Reforça-se aqui a importância da pré-licença como momento em que os empreendedores têm a possibilidade de elaborar um diagnóstico ambiental inicial. É com base nesse documento que a CPRH avalia os impactos indicando o tipo de estudo que deve ser elaborado, no caso em foco, EIA/RIMA. É quando a CPRH e empreendedor inicia a mobilização dos grupos sociais atingidos e interessadas, como os movimentos sociais e ONGs para discutir empreendimento e seus impactos.

A construção do documento inicial, na pré-licença tem um significado para os grupos sociais atingidos, visto que possibilita definir os reais impactos na vida, no cotidiano dessas populações e os aspectos simbólicos que permeiam as relações sociais. Assim, essa questão remete à metodologia de elaboração do EIA/RIMA. É importante destacar que a educação ambiental permite a partir das práticas sociais instaurar um processo educativo que tanto viabiliza a

participação qualitativa nas audiências públicas como minimiza conflitos quando as populações têm vez e voz para expor o que pensa e contribuir na elaboração e implementação de programas ambientais. Esse processo implica em fortalecer a participação pública propiciando uma governança para a sustentabilidade.

6 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE NO EIA/RIMA E NA AUDIÊNCIA PÚBLICA NA ÓTICA DOS ATORES

É utopia pensar em uma sociedade que reconcilie o poema e o ato, ou seja, a palavra viva e a palavra vivida, criação da comunidade e comunidade criadora?

*Octavio Paz
(Signos em rotação)*

No capítulo anterior, fez-se uma discussão do processo de licenciamento ambiental apontando aspectos do licenciamento do Estaleiro Promar como campo empírico. O propósito do presente capítulo é mergulhar nos dados da pesquisa visando compreender as vulnerabilidades à luz da participação e da governança para a sustentabilidade dos recursos naturais e dos grupos sociais atingidos pela instalação de grandes empreendimentos.

Nesse sentido, o presente capítulo busca dar sentido aos conteúdos das falas dos entrevistados e dos documentos, tendo como elemento de análise os temas que foram selecionadas por eles. Os eixos temáticos são: interesses, mobilização social, participação e controle social, dimensão simbólica, conflitos ambientais e discursos de sustentabilidade.

6.1 INTERESSES DOS ATORES

Tem-se assistido à presença crescente e influente de atores econômicos nas decisões de interesse público, demonstrando as alterações ocorridas na forma de atuar da sociedade, conforme discutido por Jessop (1998), especialmente em relação ao processo de licenciamento ambiental, quando se trata da forma como o capital subordina a natureza aos interesses da sua produção e reprodução, o que origina muitos problemas e conflitos ambientais.

Entende-se que a governança é constituída pelos atores que dela participam e pelos arranjos institucionais a ela inerentes. Em relação à dinâmica do licenciamento ambiental em foco, participam: o Estado - CPRH, Empresa Suape, Ministério Público Estadual e Federal e Prefeitura do Ipojuca; os

empreendedores - Estaleiro Promar e consultores; e a sociedade - grupos sociais atingidos e ONGs que possuem interesses diversificados.

O entendimento dos interesses, a relação que estabelecem entre si e as suas ações são elementos importantes, uma vez que esses são agentes centrais da gestão ambiental na direção da construção de diretrizes que possibilitem o fortalecimento do processo participativo do licenciamento ambiental.

A relação entre esses atores revela as clivagens de interesses existentes, ou seja, cada ator tem seus interesses e são esses que guiam a ação de cada um. Ao governo do estado, especialmente à CPRH, é atribuída a maior responsabilidade, visto que é o órgão competente para conceder as licenças ambientais, mobilizar a população e fiscalizar e acompanhar o monitoramento das medidas mitigadoras e compensatórias.

Para entender a dinâmica do licenciamento, é importante destacar que o governo do estado de Pernambuco norteia suas ações embasadas no modelo gerencial de administração pública - ou gerencialismo -, enfatizando a eficiência das atividades, da qualidade das ações e da concretização do regime democrático. O modelo gerencial da administração do governo do estado tem como inspiração a prática do gerenciamento de empresas privadas, cujos instrumentos de gerência empresarial são transportados para o setor público.

É importante lembrar que esse tipo de administração se inscreve dentro de um contexto mais amplo⁹⁴. Ou seja, o Brasil está inserido na lógica do chamado neodesenvolvimentismo⁹⁵ materializado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promove a instalação de diversos empreendimentos produtivos e de infraestrutura em vários estados da federação.

⁹⁴ O presidente Lula da Silva na sua gestão (2003-2006/2007-2010) cedeu aos interesses de grandes empreendedores produzindo uma crise interna que culminou com a saída da então ministra de meio ambiente, Marina Silva, decorrente das dificuldades que estava enfrentando para dar prosseguimento à agenda ambiental federal. Lula dividiu o IBAMA (IBAMA e ICMBio) um para acelerar o licenciamento ambiental diante da pressão que vinha recebendo das empresas, a exemplo da Votorantim que estava em processo de instalação de mais oito fábricas de cimento, sendo duas delas no Pará com foco de investimento na construção da hidrelétrica de Belo Monte, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) outro para cuidar da conservação.

⁹⁵ O neodesenvolvimentismo é uma expressão teórica que remete a política e economia brasileira. É um fenômeno localizado que surgiu na segunda metade dos anos 2000, que segundo os economistas adeptos a esse fenômeno, o neodesenvolvimentismo tem como desafio conciliar os aspectos positivos do neoliberalismo (estabilidade da moeda, competitividade internacional, etc.) com os positivos do velho desenvolvimentismo. (SAMPAIO Jr., 2012).

No estado de Pernambuco, governado desde 2007 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB),⁹⁶ a política ambiental, na primeira gestão de seu governo (2007-2010), foi relegada a segundo plano, tendo o manguezal do CIPS sofrido forte degradação. No segundo mandato, o governador criou a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, sendo indicado um representante do Partido Verde (PV)⁹⁷ para assumir a pasta.

A estratégia do governador foi minimizar as críticas introduzindo à sua gestão a questão ambiental, sobretudo no que se refere ao CIPS. É importante ressaltar que o referido representante era um crítico da gestão e considerava o governo sem compromisso socioambiental. Também reagiu contra a aprovação da Lei n. 1496/2010, que prevê a supressão de vegetação nativa no CIPS, aprovada mesmo com parecer contrário do CONSEMA. Na ocasião, ele fez uma referência ao movimento *Mangue Beat* dizendo que no CIPS assiste-se ao Mangue Brita, crítica postada em 2010 no seu blog não estando mais disponível. O representante do PV alertava para a necessidade de realizar um estudo antes de desmatar, de modo que apresentasse com clareza as compensações socioambientais. Para ele, o governo do estado estava

[...] desejando cobrir de concreto o imenso manguezal de Suape [...] lança o que podemos chamar de “MangueBrita”. É o velho poder econômico varrendo o bom senso e impondo caminhos sem qualquer imaginação, sem sequer avaliar se não há alternativas mais inteligentes, equilibradas e também lucrativas. (XAVIER, 2010, s.p.).
(grifo do autor)

Na época, chamava a atenção para a importância das compensações sociais, visto que na região há muitas comunidades que vivem da pesca e foram

⁹⁶ O PSB foi fundado em 1947, pela antiga Esquerda Democrática. Foi interrompido durante a ditadura militar (1965-1985) e com a conquista da democracia em 1985, o partido começa a se reorganizar e consegue o seu registro em 1987. Tem hoje como presidente o atual governador do estado de Pernambuco, eleito após a morte do seu avô Miguel Arraes para o triênio (2005-2008), mas se licenciou da presidência nacional em 2006 para concorrer ao governo de Pernambuco, pela Frente popular. Foi reeleito presidente do partido em 2011 com mandato até 2014.

⁹⁷ O representante do PV explicou no O Globo (internet) de 10 de outubro de 2013, que aceitou o convite porque houve uma mudança na gestão ambiental no segundo mandato e o governador se comprometeu com alguns pontos de interesse ambiental e está cumprindo. Destaca ainda, que o Porto de Suape é o porto com maior percentual de área verde. Disputou as eleições estaduais contra o PSB e obteve o terceiro lugar.

afetadas pela supressão do mangue. Reforçando essa ideia, o ator público - 10, diz que

[...] a ideia dessa gestão desde o começo foi a de imprimir um caráter gerencial à administração pública para aumentar o grau de eficiência e eficácia das políticas públicas. Então, claro que aí entra corte de despesas, parcerias público-privadas, transferências de responsabilidade para o setor privado e para a sociedade. Mas, em relação aos investidores, a política foi de fazer grandes isenções fiscais, renúncia fiscal e fechou os olhos para a precarização do trabalho [...] e permitiu que as empresas pudessem se instalar em áreas que eram de reservas, manguezais. Isso foi feito com várias empresas, como a FIAT e o Complexo de Suape. Este governo 'vendeu' o estado de Pernambuco mediante esses benefícios [...], manteve sobre estrito controle a política ambiental para permitir essas concessões, essas licenças para as empresas poderem usar como quissem o território, [...] causando imenso impacto ambiental. (grifo nosso)

O conteúdo desta fala foi muito presente nas entrevistas da sociedade civil e de alguns atores públicos, ao afirmarem que a natureza é vista pelo governo e pelos setores econômicos como uma mercadoria. Logo, para esses, o licenciamento ambiental é um entrave para o desenvolvimento econômico do país. Nessa direção, recentemente, a atual ministra de meio ambiente, Izabella Teixeira, amenizou o discurso do governo dizendo que o “[...] licenciamento ambiental não é contra o progresso, mas nós [governo federal] temos que trabalhar o progresso com a ideia compartilhada com a proteção ambiental, com o manejo adequado”⁹⁸.

Na reunião do CONAMA, ocorrida em 04 de setembro de 2013, em Brasília, a ministra Izabella Teixeira, em resposta à provocação de setores da sociedade (movimentos ambientalistas e empresários) a fim de alterar o licenciamento ambiental, apresenta uma proposta de realização de um seminário nacional, ainda em 2013. Na sua fala a ministra aponta que

⁹⁸ Fala da ministra proferida enquanto presidente do Conama, na reunião ocorrida em setembro de 2013. Coloca-se o nome da ministra, visto que o documento a que se refere o presente trabalho está disponível na página do Conama, bem como a palestra que está disponível em vídeo na Confederação Nacional da Indústria.

Há posições diversas da sociedade civil, [...] há uma pulverização de iniciativas de natureza política sobre a necessidade de modernizarmos o processo de licenciamento ambiental, particularmente naquilo que as Resoluções Conama 001/86 e 237/97 disciplinam, que já não dialogam com o que a LC 140 estabeleceu⁹⁹.

Complementando essa assertiva, em outro momento, a ministra, em palestra conferida no Seminário Nacional dos Conselhos de Meio Ambiente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), realizada em junho de 2013, em Ouro Preto – MG, diz que “é necessário permitir que a envergadura política da questão ambiental dialogue com a envergadura política dos atores que querem fazer parte desse debate”. Destacando que essa discussão não pode se limitar aos espaços pré-definidos da área ambiental, o Ministério de Meio Ambiente (MMA) deve ouvir todos, independentemente de suas origens e compromisso com a questão ambiental. O que para ela é um aspecto fundamental no diálogo sobre o licenciamento ambiental.

Postula, ainda, que não basta simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental, a questão é mais complexa, visto que existem diferenças regionais entre os órgãos ambientais e na cultura ambiental do empresariado brasileiro, bem como desafios de interlocução com a sociedade.

Vale salientar que o debate em torno do licenciamento ambiental não se limita aos grupos de interesse e, nesse processo, é fundamental considerar a contribuição do judiciário, do Ministério Público e de setores de desenvolvimento, além das indústrias. Enfim, necessita-se do envolvimento de toda a estrutura federativa do país, uma vez que este debate deve ser visto na perspectiva de uma política de Estado e não de uma política de governo.

As alterações [do licenciamento ambiental] devem fortalecer a avaliação de impactos ambientais como instrumentos estratégicos do planejamento e para as escolhas de desenvolvimento do Brasil. Os procedimentos exigidos é uma escolha para a governança [...] no sentido que se coloca em prática o que se fala de sustentabilidade.¹⁰⁰

⁹⁹ Fala da Ministra Izabella Teixeira, presidente do Conama. Ata n. 111 da reunião plenária do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília, p. 06, 2013. A Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, fixa as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em matéria ambiental, regulamentando o art. 23 da Constituição Federal; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

¹⁰⁰ Idem.

A questão colocada implica dizer que, nesse debate, não deve haver espaço para priorizar os interesses de um determinado setor em detrimento de outro. Ou seja, a questão ambiental deve ser tratada com a mesma importância de outras políticas estruturantes do desenvolvimento.

Convém destacar que, na prática, os interesses privados sobrepõem os interesses da sociedade, gerando conflitos ambientais decorrentes dos diferentes projetos de sociedade e do modelo de desenvolvimento que está materializado nas transformações produzidas por esses empreendimentos no território em que são instalados. Esse aspecto interfere no processo de licenciamento ambiental e evidencia as relações de poder muito desiguais e as decisões relacionadas ao uso dos recursos naturais sem a participação efetiva dos principais prejudicados com a instalação de grandes empreendimentos.

Tendo como referência as diretrizes do PAC do governo federal, no nível estadual, foi estabelecida uma agenda de desenvolvimento com o objetivo de implementar ações públicas e privadas na perspectiva de criar polos de desenvolvimento econômico em vários municípios¹⁰¹.

Esse modelo é concentrador, excludente e predatório, uma vez que existe: i) concentração de investimentos; ii) incentivos a indústrias com alto potencial poluidor; iii) tratamento que fere os direitos humanos - expulsão de comunidades, pagamento de indenizações irrisórias etc. e; iv) impacto nos ecossistemas. Esse modelo é aprofundado pela instalação de grandes empreendimentos, reforçando a prevalência do crescimento econômico sem a devida consideração das dimensões da vida social dos grupos atingidos.

Um desses exemplos é o Complexo Industrial Portuário de Suape, implantado com o objetivo de criar um novo polo de desenvolvimento no estado. A grande concentração de investimentos públicos e privados, com a instalação de empreendimentos considerados estruturadores, tem transformado o ambiente e a vida da população com os impactos ambientais. Para mitigar os efeitos

¹⁰¹ Pode-se citar como exemplo: Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, no CIPS, a instalação da Refinaria de Petróleo Abreu e Lima, vários estaleiros e além de dezenas de indústrias, nos ramos de bebidas e de alimentos, entre outros; Goiana, com a Fiat e a Hemobrás; Vitória de Santo Antão com a instalação da Sadia; Serra Talhada com a criação de um campus da UFE, além de Escolas técnicas em outros municípios da região.

negativos e maximizar os efeitos positivos, o governo usa como argumento a geração de empregos para os pernambucanos.

A este respeito, na fala dos pescadores entrevistados, foi possível observar a indignação em relação à estratégia do governo de retirá-los da atividade pesqueira, oferecendo a possibilidade de participar de cursos profissionalizantes para que eles migrassem para outra atividade. Os pescadores entendem que essa foi uma forma usada pelo governo para neutralizar as críticas dos impactos na pesca.

Mas isso é uma estratégia que o governo está traçando. Quando foi instalada aqui essa história do *chapéu de palha*¹⁰², a discussão que chegou para os pescadores era que os pescadores tinham que fazer cursos profissionalizantes. Aí o movimento disse: 'Não, a gente não quer esses cursos, a gente quer cursos profissionalizantes, sim! Mas para fortalecer a pesca'. E isso foi dito com todas as letras ao governador. (Depoimento do ator sociedade-5).

Todavia, a geração de empregos e a realização de cursos profissionalizantes voltados para as demandas do CIPS é uma ideia bastante veiculada nos meios de comunicação. Tal estratégia está centrada na interferência do capital na produção de materiais midiáticos, que torna cada vez mais tênues os limites entre marketing e comunicação, interferindo na qualidade das informações, bem como na participação de instituições e organizações sociais. Para o ator sociedade- 6: “[...] o governo e o empreendedor são muito unidos [...] o governo é a favor dele e contra o menos favorecido”.

O crescimento econômico é o principal argumento para a instalação de grandes obras de infraestrutura pelo governo do estado de Pernambuco. E isto fica evidenciado no conteúdo dos depoimentos dos gestores públicos quando enunciam a melhoria na qualidade de vida para o conjunto da sociedade.

Há um contrassenso nesta lógica de desenvolvimento econômico, pois não considera os objetivos do PSB: “[...] no terreno econômico é a transformação da estrutura da sociedade, incluída a gradual e progressiva socialização dos

¹⁰² O Programa Chapéu de Palha - Pesca Artesanal “tem por finalidade adotar medidas de combate aos efeitos decorrentes das condições adversas para a pesca artesanal e de subsistência durante o período de inverno, que resultem em geração de renda, capacitação e melhoria da qualidade de vida da população afetada, especialmente nas áreas de educação, saúde, cidadania, habitação, infraestrutura e meio ambiente.” (PERNAMBUCO, 2011-b).

meios de produção, que procurará realizar na medida em que as condições do País a exigirem.”¹⁰³ Todavia, em Pernambuco, a convergência de interesses do governo e empreendedores produz distorções que interferem na democracia, na participação e na governança para a sustentabilidade. Tal como pode ser observado no depoimento do ator sociedade-8:

[...] a agenda do poder público é pautada em função da agenda do empreendedor, quando a pauta do empreendedor deveria ser pautada pela agenda do poder público e, se você observar, isso acontece em todas as instâncias: prefeitura, governo do estado e governo federal. [...] Eu acho que o grande imbróglio é a relação do poder público com o licenciamento e a sociedade civil.

Com base no depoimento acima, pode-se dizer que há uma interferência política no processo de licenciamento, constituindo-se em um problema para a eficácia deste instrumento de gestão ambiental. Cabe aqui questionar como a governança para a sustentabilidade, baseada nos princípios da democracia participativa, pode ser pensada nesse contexto. Na medida em que os interesses do governo se alinham aos interesses dos setores econômicos em detrimento aos da sociedade, coloca-se em questão a própria democracia e os critérios da participação no licenciamento ambiental.

Essa forma de agir privilegia a acumulação do capital em detrimento à redistribuição social, quando não considera os interesses dos grupos sociais que sofrem os impactos desses empreendimentos. Retomando Santos e Avritzer (2002), na visão desses atores, a limitação ou a não participação visa não sobrecarregar o regime democrático, pois a inclusão de demandas de grupos sociais voltadas para a redistribuição pode colocar em risco a prioridade da acumulação do capital. Dito isto, a governança fica comprometida ao alijar do processo os grupos sociais.

O que pode inferir no modelo de política observado no CIPS é que não há espaço para a participação pública, o que evidencia a falta de um projeto de sociedade participativa (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Apesar de o governo fazer uso de um discurso de participação e de sustentabilidade, esses elementos não são verificados na dinâmica do licenciamento ambiental.

¹⁰³ Disponível em: < <http://www.psb40.org.br/fixa.asp?det=1>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

Como evidência do alinhamento do governo com os empreendedores, observa-se que estes últimos, para obterem financiamento junto a entidades e órgãos, bem como conseguir incentivos governamentais, precisam apresentar as licenças ambientais, e, como o governo tem interesse na instalação desses empreendimentos, ele próprio, a exemplo do que acontece no CIPS, agiliza o processo.

Pode-se dizer que o EIA é um instrumento de governança para a sustentabilidade. No entanto, os empreendimentos instalados no CIPS apresentam um estudo complementar ao EIA do CIPS realizado no ano 2000. Observa-se que esses estudos não identificam todas as alterações ambientais ocorridas naquele ambiente. Essa estratégia está situada nas alterações dos procedimentos de licenciamento ambiental realizadas em 2011, pelo governo federal, visando agilizar e simplificar as etapas do licenciamento ambiental para obras de infraestrutura e logística.

As mudanças para a área de petróleo, gás e offshore permitem o aproveitamento de estudos já feitos sobre as mesmas áreas em licenciamentos futuros. Esses estudos são também utilizados como forma de apressar o licenciamento ambiental e ajudar o empreendedor a garantir o cumprimento da agenda de desenvolvimento econômico criada pelo governo do estado.

Hoje em dia, quem não foi diretamente e negativamente afetado por Suape, a vê como a salvação, a nova era no estado de Pernambuco, pois os índices de emprego têm superado em muito a média nacional. É como se Suape fosse a nova fase da plantação de açúcar do Brasil colonial, onde a capitania de Pernambuco teve um desenvolvimento enorme comparado com o restante do país. Eu, particularmente, acho que Suape tem colocado Pernambuco nas melhores estatísticas e isso é interesse público. Tá valendo a pena? (Depoimento do ator privado-3).

A discussão sobre os empreendimentos instalados no CIPS é complexa, porque envolve interesses públicos voltados para o crescimento econômico do estado e interesses privados voltados para o acúmulo de riqueza, como apontado anteriormente, e dos grupos sociais pela manutenção da sua reprodução sociocultural. Os interesses públicos e privados tornam os grupos sociais atingidos mais vulneráveis por não conhecerem a dinâmica do

licenciamento ambiental e por inexistir uma organização social coesa para interferir nas decisões desse processo.

Uma questão importante da governança é entender como o Estaleiro Promar se instalou no CIPS. Como foi dito no capítulo anterior, a proposta inicial do Promar era de se fixar no Ceará. Não foi divulgado o motivo pelo qual veio para o estado de Pernambuco. A consultoria não soube informar, e a notícia que circulou nos meios de comunicação aponta para uma motivação política e o estímulo do governo de Pernambuco para se instalar no CIPS. Essas negociações foram feitas às portas fechadas, sem a participação da sociedade, a qual deveria ter conhecimento antes da decisão tomada.

No CIPS há uma governança própria, com a participação da Empresa Suape, os empreendedores e as prefeituras. É bom destacar que, nessa governança informal, que é a que funciona para as decisões do CIPS, há também relações de poder diferenciadas. Às prefeituras cabem apenas acatar as decisões tomadas pelo governo.

O crescimento estimulado pela indústria de petróleo, gás e offshore recebe críticas de setores da sociedade (especialistas e ONGs) que são contra o modelo de desenvolvimento econômico implantado no litoral sul de Pernambuco. Essas indústrias têm alto poder poluidor e são consideradas “sujas”, mesmo assim, são recebidas pelos governos, que facilitam este processo oferecendo anuência de impostos.

Essa situação acontece, sobretudo, pela falta de condições do poder público no que se refere à aplicabilidade de critérios mais rigorosos para a fiscalização ambiental e para o monitoramento, bem como pela falta de controle por parte da sociedade.

No tocante à consultoria no processo de elaboração dos estudos ambientais, observa-se que esta alinha seu discurso com o do empreendedor, a fim de viabilizar os objetivos do mesmo. Porém, a consultoria destaca que tem liberdade para apresentar propostas que contemplem os interesses tanto do empreendedor como das comunidades, salvaguardando, porém, a preservação ambiental.

Todavia, não há uma relação de proximidade que implique a participação dos grupos sociais atingidos. O Termo de Referência elaborado pela CPRH indica os pontos, conforme apresentado no capítulo anterior, que devem estar contemplados no EIA/RIMA, mas não sugere à consultoria qual caminho esta deve seguir. Deste modo, fica a critério desta fazer uso ou não de processos participativos como um dos indicadores da sua metodologia. Lembrando que o TR exige uma caracterização da organização social, dos grupos que existem, das lideranças, dos movimentos comunitários e dos conflitos. Referente aos impactos ambientais, não são apontados aqueles identificados pelos grupos sociais atingidos.

O centro dessa questão consiste em destacar a necessidade da participação dos grupos sociais atingidos na elaboração de EIA/RIMA e em fortalecer a utilização de instrumentos que contemplem a sua ótica e a redefinição das relações de poder. A este respeito, FASE e ETTERN (2011) postulam que é necessário construir uma visão abrangente para a avaliação de impactos incorporando a participação pública.

O CONSEMA, ator importante na discussão da Política Estadual de Meio Ambiente, tem também o poder de propor alterações nos procedimentos de licenciamento ambiental, contribuindo para corrigir as falhas, especialmente no que se refere à participação e construção do EIA/RIMA.

Faz-se mister destacar que os conselhos gestores de políticas públicas estão alinhados ao ideário democrático-participativo da Constituição Federal de 1988 e são entendidos enquanto conquista de segmentos da sociedade civil brasileira que lutaram contra o regime militar e pela democracia. Os conselhos gestores são espaços de interação entre governo e sociedade, que, através de processos interativos, exigem uma atuação efetiva dos cidadãos no âmbito da gestão pública, constituindo-se como um locus de articulação política e de fortalecimento da democratização da gestão das políticas públicas. Porém, em nenhuma ata analisada do CONSEMA, destacou-se o EIA/RIMA. Ou seja, esses estudos não passam pelo conselho de forma que os participantes influenciem na tomada de decisão. Evidenciando que, tal como FASE e ETTERN (2011) apontaram, a análise desses documentos é marcada pelos interesses hegemônicos na aprovação do projeto.

Esses espaços, conforme Dagnino (2002) e Tatagiba (2002) são compostos por representantes do Estado e da sociedade civil, que têm como principal objetivo o exercício equilibrado do poder no processo de definição e elaboração de políticas setoriais.

[...] os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam, em sua composição, com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito a voz e voto. Para além desses princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente apreendida a partir da consideração de duas variáveis fundamentais: *desenho institucional* e *trajetória política*. (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2007, p. 64-65). (grifo das autoras)

A ação política da sociedade suscita questões em relação aos procedimentos e decisões de agentes estatais e econômicos, além de defender direitos coletivos. Há o reconhecimento de que a sociedade civil não é um todo harmonioso, mas um campo de conflitos e disputas de projetos políticos (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; DAGNINO, 2004).

O CONSEMA é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, composto por 44 representantes, entre órgãos governamentais¹⁰⁴ e entidades da sociedade civil organizada, paritariamente, e está vinculado ao governador. De acordo com o ator sociedade-7, o CONSEMA é um dos pioneiros no Nordeste, criado através da Lei n. 11.021, de 03 de janeiro de 1994, e alterada através da Lei n. 11.721, de 17 de dezembro de 1999, que altera a estrutura, competência e funcionamento do CONSEMA.

É o órgão superior do Sistema Estadual de Meio Ambiente. Tem como principais objetivos deliberar sobre as diretrizes e políticas públicas visando à melhoria da qualidade ambiental, bem como impedir ou minimizar impactos ambientais negativos, compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, promover a integração dos órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente com os setores produtivos, com as entidades ambientalistas e com as comunidades, promover e orientar o

¹⁰⁴ Os membros do CONSEMA sem direito a voto são: Poder Judiciário, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

desenvolvimento de estudos e pesquisas de tecnologias com o objetivo do uso racional dos recursos naturais e possibilitar à sociedade o acesso às informações referentes ao meio ambiente. É um conselho atuante, mas com pouco poder para influenciar decisões sobre o CIPS. A explicação dada por um conselheiro é que

[...] em Suape, desde a década de 1970, a questão do manguezal já estava posto no mapeamento de Suape como área de porto desde aquela época. [...] isso não é uma coisa simples de reverter. [...] a gente faz até certas reações para ganhar indiretamente algumas coisas. [...] na hora que você externa descontentamento, discorda e junta pessoas que manifestam isso, aí faz com que haja alguns ganhos. (Depoimento do Ator sociedade-7).

Esse discurso mostra a fragilidade de um tipo de governança que venha ser capaz de ampliar efetivamente os espaços de participação e decisão. Ou seja, ainda não é concreta a ação conjunta da sociedade, Estado e agentes econômicos na busca por soluções dos problemas ambientais produzidos pelos grandes empreendimentos no CIPS. Apesar do CONSEMA ser um conselho atuante e combativo, não conseguiu negociar com o Estado os interesses da sociedade, que é a manutenção do trabalho e reprodução sociocultural dos grupos sociais e de preservação dos recursos naturais. Essa questão remete às relações de poder entre os atores (agentes ou instituições) com poderes diferentes que se confrontam em estratégias visando conservar ou transformar essa relação de forças.

O CONSEMA apresenta alta efetividade naquilo que é de sua competência em função da existência dos dispositivos legais que garantem o cumprimento das decisões tomadas pelo conjunto de conselheiros, alcançando outros níveis institucionais que estão acima do conselho. É uma referência para a discussão da política ambiental de Pernambuco atuando no sentido de propor soluções para os problemas ambientais do estado, a exemplo de ter conseguido diminuir a área de mangue desmatada no CIPS.

A governança para a sustentabilidade somente é possível com o envolvimento dos atores na direção da ampliação da participação e de decisão e na solução de problemas comuns, o que confirma a proposta teórica de Frey (2001).

A governança na busca da sustentabilidade depende também de um processo de negociação dos interesses dos atores, de modo que viabilize a articulação das dimensões da sustentabilidade, conforme postulado por Sachs (1986). É a relação de poder que define como as decisões são tomadas. Pode-se dizer que apesar dos meios de comunicação em Pernambuco divulgar que mais de 11 bilhões estão sendo investido na área ambiental, o modelo de desenvolvimento econômico do estado que domina a relação sociedade e natureza mostra distorções em relação ao conceito de sustentabilidade, por exemplo, nas questões referentes aos impactos socioambientais.

Com relação à Prefeitura do Ipojuca, esta tem um papel fundamental no licenciamento ambiental, visto que tem o poder de permitir ou não a instalação de empreendimentos no seu território ao expedir ou não a anuência. Entretanto, apesar dessa característica a prefeitura não nenhum poder de ingerência com relação aos empreendimentos a ser instalados no território de Suape.

A CPRH tem tido um papel fundamental, apesar de não concordarmos com muita coisa que ela faz. Nós também procuramos entender o perfil do empreendimento e como a CPRH pode resolver a situação, que é o órgão implicado diretamente com a questão ambiental no estado de Pernambuco. (Depoimento do ator público - 4).

Com relação a esta fala, é interessante registrar que a discordância mencionada refere-se aos aspectos técnicos, como por exemplo, a localização, os efluentes, entre outros, para que o município não venha ter problemas futuros com o adensamento. Esta questão está relacionada ao crescimento econômico que tem produzido impactos nas dinâmicas migratórias na RMR e atraído novos atores¹⁰⁵ e provocado transformações nos municípios do entorno. É importante lembrar que a universidade e movimentos sociais chamam a atenção para a transformação do território desde a instalação do CIPS¹⁰⁶ que pode ser observada sob dois pontos de vista: do positivo porque os grandes empreendimentos geram geração de renda e arrecadação de

¹⁰⁵ As ações públicas para a produção de casas populares têm atraído várias empresas da construção civil.

¹⁰⁶ Segundo dados veiculados nos meios de comunicação, no período de 2007 a 2014 serão investidos no CIPS mais de 60 bilhões de reais em recursos públicos e privados.

impostos, e do ponto negativo, produzem impactos nos recursos naturais e no cotidiano das pessoas, nas infraestruturas e nos serviços que não dão conta das demandas sociais.

O governo do estado tem divulgado a possibilidade de resolução dos problemas ambientais do CIPS e de seu Território Estratégico através do Programa Suape Sustentável lançado em junho de 2011. Grosso modo, esse programa busca desenvolver uma proposta integrada com as instituições públicas (estado e município), com as instituições privadas, sociedade civil e universidades. Ele também é apresentado como um modelo de gestão integrada e participativa que visa buscar um desenvolvimento sustentável estabelecendo um equilíbrio entre o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação do meio ambiente. Mesmo assim, esse programa não é considerado por várias organizações, como aponta Costa (2011, s.p.),

O conceito de sustentabilidade para este empreendimento [Suape] significa para o atual governo, nada mais do que *um processo produtivo cada vez mais eficiente e com tecnologia avançada* e que *o sacrifício ambiental é necessário, para que ocorra o crescimento econômico*. Uma lógica completamente desconectada com as exigências atuais, que exige que um empreendimento desta natureza conduza, além dos aspectos econômicos, a uma maior igualdade e justiça social, e a preservação ambiental. Também pouco se exerce a democracia participativa [...]. (grifos do autor)

Segundo Sachs (1986), a conquista de um desenvolvimento sustentável se dá de forma equilibrada e compatível com as várias dimensões da sustentabilidade, entre as quais a social, a ecológica e a cultural, já enfatizadas acima. Assim, a implantação de um modelo de desenvolvimento incluyente e sustentável no CIPS, significa um desenvolvimento econômico e social com justiça ambiental. Ou seja, um desenvolvimento que proporciona uma melhor qualidade de vida à população local e ao mesmo tempo preserva a mata atlântica, o mangue e os recursos hídricos.

A sociedade civil, representada pelo Ministério Público (MP) e o poder judiciário, pode interferir no processo de decisão política para a implantação de grandes empreendimentos que trazem impactos negativos tanto para a população local como para o meio ambiente. Por exemplo, contrapondo as decisões seja do poder executivo, seja do poder legislativo.

A atuação tanto do Ministério Público Federal (MPF) como o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), é de proteger o meio ambiente e de fiscalizar a aplicação da lei ambiental. De acordo com o ator público -6, o interesse do MP é não priorizar o econômico em detrimento do equilíbrio ambiental. Diz que:

[...] atuamos repreensivamente quando há um dano, vamos ver a responsabilização ou, muitas vezes, preventivamente acompanhando um licenciamento ambiental que ainda está por vir. O MP não pode obrigar autoridades, mas podemos fazer uma recomendação que é um aviso do MP que quer dizer que analisamos a legislação e vimos que isso ou aquilo deve ser observado no licenciamento de tal empreendimento. [...] Entendemos que quem receber a recomendação do MP não está obrigado a acata-la, mas não vai dizer que desconhecia a legislação ou que desconhecia as preocupações com as questões ambientais envolvidas. E nessa relação, a força do Ministério Público está no argumento.

O MP é o principal responsável pelas Ações Civas Públicas¹⁰⁷. É o polo catalizador do encaminhamento de denúncias ambientais, evidenciando um processo de interação entre representantes do MP e a sociedade. Contudo, o ator público - 6 adverte que “[...]se for olhar estatisticamente são poucas as entidades que entram com ações civis públicas, justamente porque existe o MP” chamando a atenção para a baixa mobilização social. É importante ressaltar que o Ministério Público Federal atua em questões federais, mas em alguns licenciamentos embora sejam de responsabilidade do órgão estadual, tem uma fiscalização do MPF quando atinge um bem federal, como é o caso da zona costeira. Assim, alguns licenciamentos que estão sob a autoridade estadual são objetos da atuação e acompanhamento do MPF.

O Ministério Público de Pernambuco, através da promotoria de Ipojuca, destaca as dificuldades de acompanhar e atender as demandas ambientais, visto que a procuradoria atua com outros tipos de demandas, além das cobranças da sociedade civil organizada, por exemplo.

Pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco têm questionado os impactos ambientais no CIPS e participado como consultores em processos de licenciamentos ambientais ao elaborarem EIAs e RIMAs. No entanto, não há

¹⁰⁷ Ação Civil Pública se constitui no instrumento judicial mais recorrente na busca da resolução dos conflitos ambientais, se for comparada a outros instrumentos de proteção do meio ambiente, como a Ação Popular. A proposição do cidadão é ainda muito tímida.

um consenso em relação ao que a universidade defende como proposta e ao que de fato tem acontecido na prática. De acordo com o ator sociedade-8, é o mercado o ente que define a direção dos interesses das universidades públicas ao subordiná-las ao campo empresarial:

Minha dúvida é mais complexa porque para mim há uma rede corporativista no desempenho da função. A universidade é o laboratório, é o lugar da discussão. Só que eu acho que a gente se perdeu nisso. Várias consultorias foram instaladas dentro das estruturas das universidades. É uma discussão mais complexa, não apenas do processo de licenciamento, mas é um lobby que existe e a universidade entrou no mercado capitalista que é competitivo. Eu não tenho uma visão formada sobre isso.

A questão é se a participação das universidades públicas têm de fato contribuído para que os procedimentos de licenciamento ambiental sejam participativos e, se sua ação está sendo traduzida em algum bem para a sociedade. As universidades podem e devem fazer os EIA/RIMAs. Pois, ao incluírem no seu processo de construção as demandas dos grupos sociais atingidos pelos grandes empreendimentos, estariam assim, democratizando a tomada de decisões e, conseqüentemente, fortalecendo a governança. Vale ressaltar que os EIAs e RIMAs de grandes empreendimentos internacionais que estão se instalando no estado já são elaborados por professores e consultores .

Porém, é preciso destacar que para o fortalecimento da governança é preciso vontade política do governo para propiciar a criação de instrumentos institucionais, no contexto do licenciamento ambiental, que estejam fundamentados nos princípios da participação. Implica criar um fluxo de informações que municie o cidadão sobre o empreendimento, visto que as comunidades não têm acesso às informações anteriores à realização das audiências públicas; como também a criação de um sistema de monitoramento socioambiental das medidas mitigadoras e compensatórias.

A sociedade civil quanto mais politicamente organizada mais poder terá para intervir nas políticas públicas e decidir sobre questões de interesse público. E assim, participar do processo de construção de arranjos de governança

capazes de minimizar conflitos ambientais entre a acumulação do capital e o modo de reprodução social e da preservação da natureza.

Dentre as várias formas de organização da sociedade civil tem-se o recém-criado Fórum Suape¹⁰⁸ formado por um grupo de entidades locais e por pessoas físicas que já tiveram alguma atuação na área de direitos humanos no território de Suape, e que hoje, vêm mobilizando outros movimentos e divulgando o que acontece no CIPS. O objetivo desse fórum é discutir a questão ambiental e defender os direitos das comunidades atingidas pelos grandes empreendimentos no CIPS.

Tem-se também, as ONGs - ASPAN e SNE, entidades da sociedade civil de defesa da natureza, que desde a criação do Complexo Industrial-Portuário de Suape, vem atuando contra o desmatamento dos manguezais.

No licenciamento ambiental do estaleiro, ONGs e movimentos sociais se mobilizaram para fazer pressão contra a decisão do governo de desmatar o manguezal, bem como deram suporte à população travando embates contra a forma como os empreendimentos estavam sendo instalados no CIPS, inclusive movendo Ação Pública em 2006 e 2009¹⁰⁹. Atualmente o Fórum Suape é quem faz o papel de animador nessas discussões.

Os grupos sociais atingidos (moradores da Ilha de Tatuoca e os pescadores) foram ignorados pelo poder público e empreendedores. Essas populações tradicionais (sitiantes e pescadores) tiveram a sua dinâmica de vida alterada: exposição aos riscos da convivência com as obras, a degradação dos manguezais, o bota-fora das dragagens colocado em cima dos berçários, além da remoção dos moradores dos seus sítios, a perda do seu lugar e da sua cultura.

O interesse dessas populações é a manutenção do seu modo de vida, do seu trabalho, das atividades econômicas que mantem a sobrevivência de suas

¹⁰⁸ Foi criado em março de 2013 depois que a pesquisa de campo foi concluída. O Fórum Suape é composto de várias entidades, aa exemplo: Comissão pastoral da Terra, Conselho Pastoral de Pescadores do NE-II, FASE/PE, Rede de Defesa Ambiental, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tiriri, Casa das Mulheres do Cabo, entre outras.

¹⁰⁹ A ASPAN encaminhou ao MPF em 2006, um documento relatando a Audiência Pública do Estaleiro Atlântico Sul na Ilha de Tatuoca e os impactos na vida da comunidade. Pede providência no sentido de coibir tal ação. Em 2009 encaminha ao MPPE solicitação para a promoção de Ação Civil em relação ao desmatamento do mangue no CIPS.

famílias. “Eu acredito que o povo nativo deveria ser olhado com mais atenção, com mais cuidado, com mais delicadeza, pois quando esses empreendimentos chegaram o povo já estava aqui.” (Depoimento do ator sociedade-9).

A pesca artesanal é uma das atividades econômicas que mais têm sofrido os impactos do CIPS, em especial as comunidades de pescadores das colônias Z-8, Z-12 e Z-25. Os impactos gerados afetam diretamente a pesca e a sustentabilidade dos recursos naturais e dos pescadores, como evidencia o depoimento do ator sociedade-5:

Primeiro, eu queria te dizer que de modo geral, os pescadores artesanais, não só em Pernambuco, mas em nível do Brasil estão sofrendo os impactos desse modelo de crescimento econômico que aí está posto. Esse modelo de crescimento econômico está afetando diretamente as comunidades tradicionais e entre elas, os pescadores, em nível de Brasil. Então, pra onde você vai de norte a sul desse país, os pescadores estão sendo expulsos dos seus territórios. Suape é um exemplo disso. Então, a expulsão dos pescadores do seu território não começou agora, isso já vem desde que começou a instalação do Complexo Portuário de Suape. O que a gente pode dizer é que de 2003 pra cá essa coisa acelerou. Com a instalação do estaleiro Atlântico Sul e Promar em 2012, o povo da Ilha de Tatuoca foi completamente afetados e estão sofrendo as consequências. [...] Me parece que a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia já tinha um processo circulando lá, então já era uma comunidade assistida. E a gente nunca foi procurada nem pela Prefeitura, nem pela CPRH pra discutir a sustentação daquelas famílias, como a gente poderia encontrar uma alternativa, se é que tem uma alternativa, porque são famílias que estão ali há gerações vão ser tirados dali de qualquer forma e vão perder sua identidade.

Com base no que foi apresentado, pode-se dizer que a questão dos interesses dos atores na dinâmica do licenciamento ambiental em Pernambuco está inserida em um modelo de desenvolvimento econômico que preza a relação do governo com os grandes empreendedores em detrimento dos interesses públicos.

No modelo gerencial, de acordo com Frey (2007), há uma separação entre as esferas política e a administrativa. Esta última é dinamizada pela liberdade gerencial, considerada essencial para as cobranças de resultados e pela transparência da gestão. Já o modelo democrático-participativo procura democratizar as relações Estado-sociedade ampliando a participação da sociedade na gestão da coisa pública.

No debate teórico, no contexto brasileiro, a distinção entre estas duas abordagens são antagônicas nas suas origens. Porém, enquanto o discurso da cidadania e da participação pública está presente na concepção gerencial, as estratégias de privatização e parcerias público-privadas, são defendidas pelo modelo democrático-participativo. O quadro abaixo expõe uma síntese dos interesses dos atores (Quadro 7.6).

Ator		Interesses/objetivos da ação
Público	<i>Governo estadual</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dar seguimento a agenda de desenvolvimento econômico. • Acelerar os processos de licenciamento. • Instalar grandes empreendimentos. • Implementar polos de desenvolvimento econômico em vários municípios: <ol style="list-style-type: none"> a) Incentivos a empresas com poder poluidor alto; b) Expulsão de comunidades; c) Impactos ambientais irreversíveis • Ampliar a oferta de empregos como elemento principal do discurso de desenvolvimento econômico do estado de Pernambuco.
	<i>Universidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir na elaboração de estudos ambientais. • Elaborar pesquisas sobre os impactos ambientais.
	<i>Ministério público</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar as atividades impactantes ao meio ambiente. • Mediar soluções para os conflitos ambientais através de instrumentos judiciais com Ação Civil Pública visando mitigar o problema. • Mediar soluções para os conflitos através do termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado pelas partes envolvidas.
Privado/consultores		<ul style="list-style-type: none"> • Instalar o empreendimento e obter lucro. • Obter financiamentos e incentivos fiscais. • Elaborar os EIA/RIMA. • Desenvolver projetos de responsabilidade social agregando valor às suas ações.
Sociedade	<i>Grupos sociais atingidos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Interferir na concepção do projeto. • Participar da elaboração dos estudos ambientais fazendo eles próprios a leitura da sua realidade apontando as suas demandas, considerando as foras de apropriação do meio e a sua cultura. • Participar de fóruns de debates anteriores à realização da Audiência Pública. • Garantir a sua sustentabilidade.
	<i>CONSEMA</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir a política ambiental, as ações que minimizem os impactos ambientais negativos. • Propor ações que compatibilizem o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.
	<i>ONGs movimentos sociais</i> e	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir no fortalecimento dos grupos sociais. • Apoiar negociação de conflitos ambientais. • Denunciar situações de impactos e conflitos ambientais.

Quadro 7.6 – Síntese dos interesses dos atores/objetivos da ação

6.2 MOBILIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL

Mobilização social, participação pública e controle social são elementos essenciais para a existência de um processo participativo. São práticas relacionadas ao exercício da cidadania e a processos de mudanças.

A articulação entre esses elementos, no processo de licenciamento ambiental, é ainda incipiente no estado de Pernambuco devido à fragilidade da mobilização e da participação da sociedade que não consegue apresentar propostas que não consegue apresentar propostas que sejam capazes de interferir nos processos de decisão política do governo estadual.

No tocante ao potencial mobilizador dos atores, observa-se que o governo do estado encontra espaços para manifestar a sua visão ao propagar na mídia o ponto de vista da gestão sobre a importância desses empreendimentos. Por sua vez, as organizações sociais locais se encontram numa situação de completa desvantagem sem poder de utilizar esses espaços a seu favor. O que evidencia uma relação de poder desigual.

Existe mais interesse das empresas de mobilizar as comunidades do que o Estado. Esta preocupação não é humanista, mas mercadológica, visto que a maioria das empresas negocia internacionalmente e precisa da certificação para ganhar mercado. Dessa forma, a discussão sobre responsabilidade social, ISO 14000¹¹⁰ e gestão ambiental ganha cada vez mais espaço no campo empresarial que incorporou ações de combate ao desperdício nas unidades produtivas como marketing e estratégia de competitividade.

A mobilização mesmo sendo uma das etapas iniciais não é valorizada como tal. A falta de envolvimento, de informações e de comprometimento do estado em tornar o processo mais transparente, constitui-se em uma das vulnerabilidades do licenciamento ambiental. A fraca mobilização da comunidade da Ilha de

¹¹⁰ O ISO 14000 é um conjunto de normas definidas pela International Organization for Standardization que indica parâmetros e diretrizes para a gestão ambiental para as empresas (privadas e públicas) visando diminuir o impacto que as empresas provocam no meio ambiente. Quando a empresa implanta processos indicados ela pode obter Certificado ISO 14000 que atesta que a empresa tem responsabilidade social que terminam valorizando os seus produtos. Para isso a empresa precisa seguir a legislação para manter a certificação, treinar os funcionários, observar os impactos e aplicar medidas para diminuir os danos causados.

Tatuoca, somada à fragilidade da sua organização, da articulação e do engajamento político da liderança e moradores.

De acordo com a liderança da comunidade de Tatuoca, as benfeitorias dos sítios realizadas pelos moradores, são negociadas após a avaliação realizada por um técnico da administração estadual. O morador é chamado para negociar individualmente. Quem media essa negociação é uma liderança da própria comunidade.

A partir dos dados da pesquisa, pode-se inferir que muitos moradores entram na lógica da indenização por achar que irão ser beneficiados; por não terem a clareza dos seus direitos como cidadão; ou outros por acharem que a liderança comunitária não o representa face ao governo, por existir a possibilidade da liderança ter sido cooptada, podendo ser entendido como uma estratégia para evitar mobilizações, ao negociar em separado com a liderança para essa ajude os moradores aceitarem as propostas do governo e dos empreendedores, obscurecendo a visão crítica dos atingidos.

Já os pescadores (Z-8, Z-12 e Z-25) por serem mais organizados, mobilizaram-se e com o apoio do MP e moveram uma ação contra o CIPS. Cabe ressaltar o apoio do Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP)¹¹¹ no processo de mobilização e organização. Os pescadores se encontram atualmente em campanha nacional para demarcar o território da pesca artesanal e a preservação do meio ambiente como o local da vida e do trabalho.

Apesar da comunidade de Tatuoca, inicialmente ter se articulado com ONGs para negociar com o governo, não foram capazes de estabelecer um movimento coeso e de construir uma pauta unificada de reivindicações que poderia ter sinalizado um cenário mais próximo dos interesses da comunidade e dos pescadores.

¹¹¹ O CPP “é uma pastoral social ligada a Comissão Episcopal para o Serviço da Caridade Solidária, Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. O CPP é composto por agentes pastorais, leigos, religiosos e padres comprometidos com o Serviço junto aos pescadores e pescadoras artesanais na construção de uma sociedade justa e solidária”. Disponível em: < <http://www.cppnac.org.br/breve-historico>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

Espaços de participação pública e de controle social

A participação pública é uma forma de dar transparência a processos de interesse coletivo, como daqueles que envolvem o licenciamento ambiental. Essa participação tem capacidade de favorecer a governança para a sustentabilidade ao democratizar a dinâmica do licenciamento ambiental.

A Audiência Pública é um canal de participação direta da sociedade, onde o cidadão participa individual ou coletiva, isto é por meio de associações. Nesse sentido, o cidadão tem direito à informação e de manifestação do seu ponto de vista sobre o licenciamento ambiental.

Dessa forma, exercer influencia na tomada de decisão sobre o empreendimento. Observam-se algumas falhas, tais como: a falta de transparência; a falta de conhecimento prévio sobre o projeto do empreendimento e o conhecimento dos estudos ambientais realizados e a falta de um instrumento institucional que garanta a participação pública dos grupos sociais atingidos no levantamento dos impactos ambientais. Um pescador ressalta: “[...] quando se discute o destino de Suape, não é o povo quem decide [...].” Na Audiência Pública do Estaleiro Promar realizada pela CPRH em 14 de janeiro de 2011 o diretor presidente da CPRH destaca o processo participativo da audiência colocando que

O processo democrático convida e traz a participação do povo para um projeto técnico, um projeto minucioso com dados, com números, cronogramas se torna um trabalho um tanto complexo. [...] uma participação publica num governo socialista que quer levar um processo mais transparente possível quer que todas as pessoas tenham a oportunidade de se manifestar, de tirar suas dúvidas e de responder a seus anseios. Esse é um compromisso formulado num governo socialista que vem trazendo à prática um trabalho objetivamente de forma técnica, de forma séria e competente [...] Nesse momento da audiência é onde a gente busca firmar dentro do processo de licenciamento com todas as intervenções que sejam necessárias de serem registradas no processo de licenciamento. Nosso papel aqui não é o de ser a favor, nem contra. Nosso papel aqui não é de julgar. Nosso papel é de analistas seguindo a legislação ambiental de um projeto que nos foi colocado.

A fala do diretor presidente da CPRH foi em um tom político, destacando que na gestão de Eduardo Campos, ocorreu o maior número de audiências

públicas superando a gestão anterior. Explicou que o objetivo da audiência é o de demonstrar aos grupos sociais atingidos e a sociedade em geral, o conteúdo do EIA e seu RIMA de forma que permita o diálogo entre o poder público, empreendedor e a sociedade. No momento em que as dúvidas são esclarecidas, abre-se o espaço para as sugestões e críticas para a população participante. A questão central é que esse momento serve para legitimar o projeto a ser instalado através do endosso da população local que registra a sua presença em uma ata.

Não é por acaso, que a Audiência Pública só tem início após todos os participantes assinarem o livro de presença. Na ata da audiência do Estaleiro Promar registra os questionamentos feitos pela sociedade que estavam diretamente relacionados ao empreendimento, mas não foram registradas as suas contribuições ao documento.

Para os pescadores, os técnicos aceitam os riscos ambientais em nome das populações que serão atingidas, sem conhecer as suas realidades, demandas, percepções e medos, especialmente nas situações de reassentamento e de indenizações. O ator público – 9 chama a atenção para algumas questões que deveriam ser consideradas, dada à complexidade do licenciamento ambiental.

Existe uma supremacia da técnica. As decisões para saber se vai precisar de um EIA/RIMA ou não, termina as decisões políticas sobressaindo da técnica e isso acontece de uma forma geral em todo processo de licenciamento. Por mais que os técnicos achem que eles estão licenciando, as decisões são políticas. A gente sabe que tem várias licenças que chegam à mesa do presidente da CPRH e já chega assim: essa licença é do governador. [...] Poderia existir um conselho dentro da CPRH com a participação da sociedade, mas isso dentro da lógica de Estado que a gente vive, acho que para o Estado seria um atrapalho. Um tempo a mais para desenvolver o licenciamento. [...] Se você planeja o setor elétrico para daqui a 20 anos, você começa a pegar os licenciamentos a partir de agora e não simplesmente, querer fazer. Acho que aqui no Brasil não existe um envolvimento da sociedade, porque o que existe é a supremacia do técnico.

Essa questão está relacionada ao projeto político de sociedade que a gestão assume. O governo costuma dizer que tem um tempo que não confere com o tempo da população, além de considerar o seu saber técnico que também não faz correspondência com o da população. Assim, isso vai rebater nos

interesses políticos, já que se o projeto for considerado relevante, leva o aval do governador, que implica os gestores agilizarem o processo.

Na ata da Audiência Pública foi registrada a presença de treze organizações sociais: Colônia de pescadores Z-8 e Z-12; Associação Agape, Associação dos Alagados, Associação dos Sem Terra do Porto de Suape, Instituto Monitores, Associação Mangue Ferido, Eco Associados, Associação Mar de Suape, Associação de Moradores da Ilha de Tatuoca, Salve Maracá e Associação Ponte dos Carvalhos, Associação de Pescadores e Pescadoras do Estado de Pernambuco. Os questionamentos registrados em ata foram:

- ✓ *Se a audiência é para discutir a instalação do Estaleiro Promar por que a sociedade não foi mobilizada?* A explicação dada pelo diretor presidente da CPRH foi que a Audiência Pública é um procedimento legal do licenciamento ambiental quando há o pedido de licença e é necessário que se publique no diário oficial e depois nos principais jornais, bem como em emissoras de rádios. De acordo com o diretor todos esses encaminhamentos foram cumpridos
- ✓ *Como serão medidos os impactos do empreendimento no ar?* A consultora informou que não dispunha naquele momento de dados sobre a medição dos impactos no ar, mas sabe que será muito baixa em consequência da operação do empreendimento. Contudo, oportunamente estará à disposição uma matriz de impactos, a sua importância e responsabilidade.
- ✓ *Qual a importância do estaleiro Promar para a sociedade?* A geração de 1.500 (mil e quinhentos) empregos foi identificada como a principal importância do empreendimento para a sociedade que segundo a consultoria, produzirá um impacto positivo na economia do município, além de empregos indiretos que são gerados pelas empresas fornecedoras de materiais, equipamentos e serviços que se instalarão próximas ao estaleiro.

É importante destacar que na ata está registrado que foram encaminhadas à mesa nove perguntas escritas e vinte inscrições para o questionamento oral. Porém, apenas três perguntas constam na ata. As questões elaboradas de forma oral foram elencadas abaixo. Não constam as respostas.

- ✓ Por que o governo desmata o mangue quando ele deveria preservar?
- ✓ Por que o Estaleiro Promar não foi instalado em Fortaleza?
- ✓ O EIA/RIMA apresenta alguns equívocos em relação à fauna terrestre. Houve coleta posterior? Se sim, porque não está no EIA?
- ✓ Por que a linguagem não é mais clara?
- ✓ Será que dez anos não é muito tempo para fazer só ser elaborado um estudo complementar? Não deveria ser elaborado outro?
- ✓ Qual é o sentido dessa audiência?
- ✓ A população tem o poder de mudar alguma coisa no projeto do empreendedor?
- ✓ Como será compensada a área do mangue que foi destruída? Estamos procurando o equilíbrio?
- ✓ Por que esse projeto veio para Ipojuca?
- ✓ Falou de geração de empregos, por que os pernambucanos não estão lá, mas só mineiros, baianos e cearenses?

A explicação para a falta de registro das respostas e demais perguntas pode encontrar seu fundamento nos depoimentos de pessoas que estiveram presentes na referida audiência. Foi destacada a participação ativa de pescadores, ambientalistas e moradores do entorno de Suape e a crítica à mesa pela precariedade das respostas. Nas respostas, a consultora afirmava que os presentes precisavam ter conhecimento do RIMA para entender o processo e tirar as dúvidas, visto que não havia condições para detalhar todas as explicações por falta de tempo. O ator privado -3 aponta que a sociedade civil organizada não teve uma participação qualitativa:

[...] na audiência do Promar e na do CMO¹¹² foi praticamente vazia. Seguiu todo ritual e a audiência terminou em menos de uma hora porque ninguém estava lá. No caso do Promar, acho que o trabalho foi bem apresentado tecnicamente, mas é muita informação para você apresentar na Audiência Pública e as pessoas não assimilam e quem é diretamente afetado, acaba não tendo capacidade de ler um RIMA e entender. Acho que aí tem um problema que é a representação da sociedade civil, não estou dizendo que não são boas, umas são e outras não. Quantos viraram vereadores? Quantos foram cooptados? Na audiência do Promar, apresentou-se o EIA, diagnóstico, prognóstico, medidas mitigadoras e por aí vai, e na hora em que a sociedade civil teve oportunidade de falar, pra mim foi um tiro no próprio pé que alguns representantes deram.

¹¹² Estaleiro CMO – Construção e Montagem Offshore S.A, localizado na Ilha de Tatuoca.

Pegou microfone, fez um comício, falou, falou da luta, disse clichês, que não era contra o desenvolvimento se não da forma que ele tem sido feito. Isso é frase de manual de liderança. Teria que falar o que estava afetando diretamente. Como você vê e quais alternativas e se não tem capacidade chama alguém que tenha, tem meio mundo de ONGs e pessoal da sociedade civil que tem conhecimento da área. E no final diz: falei e tá falado. O empreendedor está batendo palma, não teve contribuição, não fez crítica a determinados passos. Porque se sabe que a pessoa está incomodada por ser afetada, mas o que ela quer especificamente? (Depoimento do ator privado-3).

Na visão dos atores sociedade a apresentação do RIMA não conseguiu transmitir de forma clara as consequências do empreendimento. O momento da Audiência Pública é uma oportunidade para a sociedade exercitar o controle das ações dos agentes econômicos e do governo. Porém, no caso do Estaleiro Promar foi o momento da legitimação das decisões do poder público e do empreendedor, quando deveria ser um espaço legítimo de disputa em torno do uso dos recursos naturais e da concepção de desenvolvimento.

Como apresentado nos depoimentos de vários atores, a falta de transparência e de informações, somada à dificuldade objetiva da sociedade de ter acesso aos documentos, além da falta de conhecimento do próprio processo de licenciamento, constituem-se em dificuldades para a participação e para o exercício da cidadania.

Um primeiro ponto que eu vejo do processo de licenciamento ambiental é que ele é muito frágil, pois quando se dá a conversa inicial que se tem com os que vão sofrer impactos, ela não é muito esclarecedora. Eu acho que precisaria de um trabalho anterior para que as pessoas se empoderassem do que é impacto e não você chegar e apresentar um estudo técnico dizendo que vai se implantar determinado empreendimento e que os impactos vão ser “tais”. Então é difícil a pessoa discutir em cima de conceitos que estão sendo apresentados naquele momento, naquela hora. Então esse processo, para mim, é muito vulnerável por conta disso, porque necessitaria de uma capacitação anterior. As pessoas deveriam se apropriar primeiro, porque às vezes eles não entendem aquilo como sendo impacto. Apropriar-se primeiro desses conceitos dentro da vivência deles mesmos para depois vir discutir o empreendimento. (Depoimento do ator privado -2).

Esses aspectos levantados sobre a Audiência Pública do Estaleiro Naval Promar, são observados em outras audiências realizadas no estado, mas também pode ser generalizada para o contexto nacional. Nesse sentido, o

discurso do governo de Pernambuco precisa rever as suas práticas ou reelaborar o seu discurso.

É importante ressaltar, ainda, que a Audiência Pública possibilita uma governança para a sustentabilidade se as opiniões e questionamentos forem acolhidos pela agência ambiental numa abordagem política de participação pública, tal como assinalada por Frey (2001), que é orientada para o atendimento das demandas da população através da partilha de poder.

Só a abordagem participativa tem o potencial de incorporar as demandas de todos os atores no processo de licenciamento ambiental, sendo, pois, necessária uma democratização ecológica para que efetivamente se busque soluções para os problemas ambientais e conflitos decorrentes.

Nessa perspectiva, o estado de Pernambuco tem um longo caminho a trilhar. Considerando que as licenças ambientais são condicionadas ao cumprimento das medidas compensatórias e mitigadoras dentro do prazo estipulado, há ainda possibilidade de ampliação do controle social sobre o processo de licenciamento ambiental. Dito isto, considerando a escada da participação proposta por Arnstein (1969) é possível fazer algumas considerações:

- ✓ Os grupos sociais atingidos são chamados para a Audiência Pública sendo registrada a presença como forma de indicar que o processo de licenciamento foi participativo.
- ✓ Na Audiência Pública há uma concessão limitada de poder na medida em que a população pode expor o seu ponto de vista, a partir do que foi colocado pelo empreendedor e consultores. Porém, não tem nenhum controle sobre a decisão tomada. Os grupos sociais têm acesso às informações no momento da apresentação do projeto na audiência. Não há interesse do governo em disponibilizar essas informações antes da realização da audiência. Esse fato implica na baixa qualidade da participação no sentido de proposições.
- ✓ Não existe espaço para negociação com os que detêm o poder. Logo, não há uma redistribuição do poder decisório.
- ✓ Não há como os grupos sociais atingidos e a sociedade de forma mais ampla influenciar a tomada de decisão. A decisão sobre a instalação de

empreendimentos já está tomada antes da realização da Audiência Pública. Assim, não há partilha de poder.

A participação que existe na dinâmica do licenciamento ambiental em Pernambuco está no primeiro degrau: manipulação. Esse tipo de participação é utilizado pelos gestores nos processos em que as decisões são tomadas antes do diálogo com a sociedade, prática recorrente quando se trata de instalação de grandes empreendimentos públicos ou privados no Brasil. Essa participação se dá para legitimar a decisão do poder público.

Como adverte Frey (2007), a qualidade da participação pública não se deve apenas à vontade política e aos mecanismos normativos, embora esses elementos sejam importantes, visto que a cultura participativa é ainda muito frágil.

6.3 DIMENSÃO SIMBÓLICA

Há especialmente dois grupos que podem ser considerados atingidos mais diretamente pelos impactos ambientais do Estaleiro Promar: moradores da Ilha de Tatuoca e os pescadores, especialmente os das Colônias de Pescadores Z-8, Z-12 e Z-25 que são os grupos que tem reivindicado seus direitos de pescador em decorrência dos impactos ambientais de Suape. São aqui identificados como comunidades tradicionais, conforme as características descritas por Diegues (2000).

Os grupos sociais atingidos fazem interpretações da situação em que se encontram para identificar uma maneira de lidar com a situação no contexto de um modelo de desenvolvimento econômico que explora a natureza e o trabalho humano causando perdas irreparáveis à identidade e à qualidade de vida da população em geral.

Os estudos ambientais não consideram os impactos do empreendimento sobre os bens culturais materiais e imateriais. A Constituição Federal de 1988, nos

artigos 215 e 216, estabelece que patrimônio cultural brasileiro é composto dos bens de natureza material¹¹³ e imaterial.

Os bens culturais de natureza imaterial são aqueles que estão relacionados às práticas da vida social, o modo de criar, fazer e viver dos grupos sociais, celebrações, expressões cênicas, plásticas, musicais, lúdicas, e nos lugares tais como mercados, feiras e santuários que abrigam práticas culturais coletivas.

O patrimônio cultural imaterial está enraizado no cotidiano dos grupos sociais e vinculado ao seu território e às formas materiais de vida. É transmitido de geração em geração ao mesmo tempo em que é recriado e apropriado como elemento de sua identidade.

O universo cultural da Ilha de Tatuoca pode ser observado através do saber tradicional e a sua relação com o ambiente: conhecimento de plantas, animais, tempo. As famílias exercem várias atividades de subsistência: agricultura, pesca e coleta de frutos na mata. Com a instalação dos estaleiros Atlântico Sul e Promar, a comunidade foi dividida em duas partes alterando a dinâmica social na esfera das relações comunitárias de vida. A paisagem foi apontada pelos moradores como uma riqueza da comunidade que ajuda a fortalecer o sentimento de liberdade.

As colônias de pescadores Z-8 (Gaibu – Cabo de Santo Agostinho), Z-12 (Nossa Senhora do Ó - Ipojuca) e Z-25 (Barra de Jangada – Jaboatão dos Guararapes) envolvem nove comunidades pesqueiras. A identidade¹¹⁴ dessas comunidades se dá a partir dos próprios grupos considerando seus hábitos e costumes. Elas mantêm uma relação específica com o mar: “O mar, o mangue e a pesca são tudo. Pra mim mesmo, eu não saio mais do mar. Eu não pretendo sair mesmo com a pescaria ruim, eu não pretendo sair do mar” (Depoimento do ator sociedade -4).

¹¹³ O patrimônio material é protegido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Cultural - IPHAN. É definido tomando como as legislações específicas sendo composto por um conjunto de bens culturais classificados segundo sua natureza: arqueológico, paisagístico e etnográfico; histórico; belas artes; e das artes aplicadas. Os bens materiais se dividem imóveis como os núcleos urbanos, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais; e móveis como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos.

¹¹⁴ No Brasil existem diversas identidades, a exemplo de pescadores, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, quebradeiras de coco babaçu, entre outros.

A identidade do pescador artesanal é construída em função do espaço apropriado de moradia e de trabalho e das relações que estabelecem com o mar, o manguezal e o outro. Estes elementos estruturam e catalisam a sua identidade:

Para mim representa a minha vida, o mar, é minha vida de onde eu tiro meu sustento. Eu amo o mar. Eu tenho prazer, eu fico feliz quando uma pessoa me chama de pescador. Eu fico feliz é como se eu tivesse um diploma, tivesse uma coisa, fosse uma pessoa da alta sociedade, quando a pessoa me chama de pescador, então eu fico muito feliz, o mar para mim é tudo! (Depoimento do ator sociedade-1).

Os pescadores desenvolvem as suas atividades a partir dos saberes tradicionais que moldam os seus modos de vida. A experiência e a crença que têm da vida faz com que estabeleçam uma relação baseada no respeito e nos laços de sociabilidade:

Pesqueiros são os locais certos para pescar. Então é onde a gente pesca. É pedra. A gente chama cabeça, é pedra, cabeça, curuba que já são umas pedrinhas mais rasteiras, mais baixas, mas a gente pesca também. A maioria dos peixes mora nesses locais. É onde a gente marca os pesqueiros e fica pescando em cima deles. À medida que a gente vai achando, vai marcando e na medida em que a gente vai pescando, vai achando. Aí a gente marca tanto por terra e hoje como é mais moderno, faz por GPS também. Todos os pescadores ficam sabendo. (Depoimento do ator sociedade-1).

Observa-se que na atualidade esses grupos lutam visando garantir o direito ao uso dos recursos naturais e a manutenção da sua identidade tradicional no sentido da maneira de se relacionar, do modo de vida que os grandes empreendimentos estão alterando. Os pescadores relatam que têm uma profissão onde eles são patrões deles mesmos e não precisam estabelecer regras, pois trabalham de acordo com a natureza.

A formação de identidades culturais ou territoriais está imbricada ao contexto social, coletivo e histórico de cada localidade/grupo. Assim, é um processo de produção simbólica e discursiva que destaca as características singulares de cada lugar, em contraposição aos elementos culturais de outros grupos.

A compreensão desses aspectos não é considerada na elaboração dos estudos ambientais. Os agentes econômicos, consultorias e o estado restringem o termo atingido à propriedade privada, associada a uma família. No caso da comunidade Tatuoca, que envolve reassentamento compulsório, a proposta é a troca de casa por casa ou indenização. Não é considerada a história da comunidade, a relação que estabelece com o território, os aspectos simbólicos, afetivos. Esses aspectos, conforme o estudo da FASE e ETTERN (2011) são reduzidos a um valor numérico considerando apenas o valor da terra, em que governo e empreendedores se imiscuem da responsabilidade pela desestruturação do modo de vida.

Dessa forma, para que as consultorias deem conta da diversidade dos bens culturais do território do empreendimento, faz-se necessário que nas equipes multidisciplinares¹¹⁵ tenham profissionais com capacidade de analisar os impactos considerando as relações identitárias e as novas territorialidades ali estabelecidas, além do TR amarrar esse aspecto como elemento relevante do EIA/RIMA.

6.4 CONFLITOS AMBIENTAIS

O Complexo Industrial Portuário de Suape trouxe para o estado de Pernambuco vários empreendimentos determinados pela perspectiva histórica hegemônica sobre o crescimento econômico, e com eles, a geração de vários conflitos ambientais.

Os conflitos ambientais no CIPS remontam à década de sua criação, 1970, quando um grupo formado por sete cientistas elaborou um manifesto intitulado *A propósito de Suape* criticando o projeto de implantação do CIPS, tanto pela sua localização de forte vocação turística como pela tomada de decisão de interesse público sem a consulta à sociedade, além de se tratar de um projeto

¹¹⁵ A resolução CONAMA nº 001/86 e a Resolução 237/97 no artigo tratam do caráter multidisciplinar. Nesse aspecto o EIA/RIMA do Estaleiro Promar está de acordo com os preceitos legais. A sua equipe contou com profissionais com condições de observar a dimensão simbólica: 2 advogados, 2 arquitetos, 1 engenheiro cartógrafo, 1 geólogo, 1 oceanógrafo, 1 engenheiro florestal, 2 biólogos, 1 sociólogo, 1 assistente social, 2 historiadores, 3 arqueólogos.

baseado em critérios puramente econômicos de geração de impactos sociais e ambientais de grandes dimensões.

De 1980 em diante, vários conflitos emergiram, seja agrário/fundiário ou ambiental envolvendo o CIPS, empreendedores e as comunidades do entorno. A partir dos depoimentos dos entrevistados existem 27 comunidades com cerca de vinte e cinco mil posseiros que vivem em clima de tensão com o CIPS. São comunidades¹¹⁶ do entorno situadas nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.

Interessante observar que em Pernambuco, diante de tantos impactos ambientais e conflitos decorrentes, não é observada a presença de uma instituição para mediar e negociar esses conflitos. A instituição com potencial para realizar esse papel é o MP, além disso, o CONSEMA poderia ter um envolvimento nos processos de licenciamento ambiental.

No ano de 2013, Suape investiu 34 milhões em indenizações e a proposta da empresa é, segundo o ator público – 7, até 2022 todos terem saído. Para o ator público – 9:

Existe uma população que historicamente ocupou essa região. Existe uma classe média que sempre admirou essa região e que foi expulsa por todos esses empreendimentos e que hoje milita na defesa dessa região. Existe um grupo de pescadores que está diretamente impactado com todo o processo e existem os moradores de vilas que também são diretamente impactados. Que vê a baixa na produção pesqueira, que vê tartarugas mortas aparecendo na vila de SUAPE, por causa da dragagem, a draga sai arrastando tudo. Acho que tem um complexo de grupos atingidos, vulneráveis que desenvolvem aí um olhar crítico e por indefensibilidade não conseguem reagir, não tem armas para reagir.

As famílias indenizadas criticam o processo, visto que a avaliação não considerou o conjunto terra/benfeitorias. Logo, os valores indenizatórios não permitem a compra de outro pedaço de terra para trabalhar e morar. Este é um

¹¹⁶ De acordo com as informações colhidas no site de Suape, em dezembro de 2013 foram realizados acordos com 63 posseiros do município do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca no valor de R\$ 4,79 milhões em indenizações para famílias dos engenhos Serraria, Algodois, Setúbal, Tiriri, Ilha dos Martins e Mercês. Suape irá construir o loteamento Nova Vila Claudete que terá 2.620 residências em uma área de 97 hectares no Cabo de Santo Agostinho nos moldes do Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal para reassentar posseiros residentes em áreas industriais ou de proteção ambiental.

conflito manifesto nas comunidades do entorno de Suape. Os moradores/posseiros realizaram vários protestos com o objetivo de chamar a atenção da sociedade para os problemas vivenciados nessas comunidades.

Os conflitos ambientais envolvendo os moradores de Tatuoca e Suape emergiram com a instalação do Estaleiro Atlântico Sul e foram intensificados com o Estaleiro Promar. Esses empreendimentos produzem impactos ambientais. A saída dos moradores de Tatuoca é compulsória:

Se o povo tem que sair porque não dá uma indenização melhor? Por que não chama todo pra um acordo amigável para todos ganhar? [...] todo mundo aqui na ilha são parentes, primos, sono cunhados, sobrinhos, tios, avós. E o que acontece? Quando vai embora uma família dessa todos os outros que fica, tanto o que vai como o que fica, vai ter um pouco de constrangimento, de sentimento de dor porque aquela pessoa foi. São coisa que Suape não tá preparando o povo. [...] Aí são coisa que Suape não tem interesse social nenhum (Depoimento do ator sociedade – 9).

É comum em situações de indenização da população, o empreendedor usar a falta de conhecimento da população impactada para conduzir ao seu modo os processos de desapropriação.

Importante destacar que as empresas ao comprarem o terreno para se instalar no CIPS recebem a garantia da saída da população do local. Os entrevistados relatam que não têm conhecimento de nenhum mecanismo conciliatório que tenha sido usado para discutir a questão da remoção compulsória.

Esse processo da Ilha de Tatuoca, como postula Souza (2011), é parecido com a expansão territorial dos Estados Unidos no século XIX, processo que levou a expulsão dos povos indígenas de sua terra na região oeste, seja através da violência ou indenizações a preço baixo ou ainda confinando-os em pequenas reservas sendo tolhidos de realizar seus ritos de conexão espiritual ligados à natureza e fora da terra em que nasceram. Dessa mesma forma, a expansão de Suape não tem considerado as comunidades tradicionais desvinculando o crescimento econômico da questão socioambiental.

Os conflitos com os pescadores estão relacionados à supressão de mangue e as dragagens do rio Tatuoca que causaram impactos na atividade de pesca

artesanal e conseqüentemente na vida, nas condições de subsistência dos pescadores da região. Sobre essa questão o ator sociedade-4 comenta:

De quatro anos para cá, a pescaria estava em torno de 50%, aí teve essa alteração e caiu para 70 a 80% até hoje. O impedimento é dos estaleiros que cortaram os rios, cortaram não, eles taparam os rios, cortaram os mangues. Então, foi aí que acabou com o berçário, o mangue. Eu creio que eles tiraram hectares e mais hectares de mangue, mata fechada também, inclusive esse PROMAR agora que está chegando agora aí, está com uns três quilômetros de mata tirando, tanto rio quanto mata fechada. [...] Todo ano essas dragas têm que dragar. Dentro do cais e agora fora do cais. Elas pegam os dejetos de dentro do porto, aqueles que não servem mais, quer dizer que aqueles que são contaminados e colocam fora. Tapando os cabeços que são as pedras onde moram as lagostas e peixes. É lá que se reproduzem os crustáceos. Estão tapando aquelas pedras e aí é que a pescaria vai por água abaixo. Então, foi aí que a gente tomou uma decisão de colocar Suape na justiça em 2010. Colocamos na justiça porque a gente quis um acordo com ela, procuramos fazer acordo com Suape e Suape não quis o acordo. Nós fomos com Anastácio que é procurador público, fizemos audiência com ele e com Suape. Suape não quis nos atender nem aceitar nossa minuta, então ele mesmo resolveu que tinha que ir para a justiça porque tinham muitos indícios a favor dos pescadores. Teve uma denúncia na ONU também que eu fiz em 2011 para 2012. De lá para cá foi que Suape começou a acordar. Então chamaram a gente pra conversar, veio com aquela onda de mudança de direção, que Suape é uma só. Direção pra mim não influi. Eles disseram que: “não, porque agora é outra direção, nós queremos ver o que o pescador precisa, não sei o que...”, mas nada feito ainda com o processo, então eu falei com a advogada. A advogada mandou uma petição para o juiz. Então o juiz chamou Suape que tinha que reparar os danos causados para os pescadores imediatamente durante o processo. Então, Suape alegou que está fazendo um estudo e até o estudo, durante oito meses, eles ficaram de dar uma feira básica para cada pescador e o valor mensal de quatrocentos reais [...] (Depoimento do ator sociedade- 4).

A partir do depoimento acima, pode-se inferir que os aspectos sociais relativos à instalação de empreendimentos no CIPS não ganharam espaços para o debate. Nessa perspectiva, os EIAs/RIMAs servem mais como instrumentos para a liberação de licenças ambientais do que para conhecimento da realidade social onde esses empreendimentos são instalados.

Implica considerar o discurso dos grupos sociais atingidos deixando de priorizar a concepção tecnicista sobre uso e gestão dos recursos naturais seguindo o exemplo de países da Europa e EUA, como pontuado pelo ator público -9. Os Estados Unidos, por exemplo, consideram nas instâncias de planejamento as desigualdades sociais na distribuição de danos e benefícios ambientais numa

perspectiva da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), podendo ser utilizado também a Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) conforme argumentado por FASE e ETTERN (2011).

Acredita-se que a AEA é um instrumento com capacidade de democratizar os procedimentos de avaliação de impactos ambientais de projetos de desenvolvimento promovendo a justiça ambiental e fortalecendo os grupos sociais atingidos. Colocar em evidência as injustiças ambientais e as relações de conflito e o antagonismo que são encobertos pelo discurso de homogeneidade é um desafio para o licenciamento ambiental.

6.5 DISCURSOS DE SUSTENTABILIDADE

Este tópico tem o objetivo de apontar as controvérsias da definição de sustentabilidade dos atores envolvidos no licenciamento ambiental em Pernambuco, que face aos seus interesses e modo distintos de se relacionar com o ambiente, apresentam discursos que se situam dentro de diferentes abordagens teóricas, muitas vezes contraditórias.

É importante destacar que a governança para a sustentabilidade evidencia a capacidade do governo de dar transparência às suas ações configurando a relação que estabelece com a sociedade dando forma aos arranjos institucionais que orientam essa relação, como postula Santos Jr. (2001) na construção de políticas de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o tópico é dividido em quatro subtítulos: discurso dos atores público, dos atores privados e atores da sociedade civil e por fim, as contradições dos discursos.

6.5.1 Discursos dos atores públicos

O estado de Pernambuco possui vários empreendimentos instalados que contrariam os preceitos de sustentabilidade, a exemplo do CIPS onde no ano de 2010 o governo encaminhou projeto à Assembleia Legislativa para a

supressão do manguezal com o objetivo de viabilizar a instalação dos estaleiros.

O modelo de desenvolvimento proposto pelo estado é voltado para o mercado econômico que enfatiza o crescimento a todo custo, desconsiderando as demandas da sociedade. Essa é a [...] lógica do desenvolvimento insustentável com [...] a opção pelo benefício privado [...] sobrepondo ao bem público¹¹⁷.

A estratégia discursiva do desenvolvimento sustentável inseriu a distribuição dos impactos positivos dos empreendimentos instalados no CIPS para toda a sociedade, com destaque para as mais pobres e a proteção dos recursos naturais. Os discursos são construídos com o intuito de circular e se disseminar um marketing para tornar tudo verde, numa visão da racionalidade econômica que é dominante em Pernambuco. Assim, o discurso pode ser visto como uma retórica:

O conceito de sustentabilidade hoje passa por projetos estratégicos de viver a gestão com o meio ambiente. Venha morar em Casa Forte porque você vai ter meio ambiente, só tem prédios, o povo vai lá não tem meio ambiente, só tem prédio. Acho que a sustentabilidade virou slogan, virou uma palavra de ordem, uma marca, não tem mais conteúdo, inclusive porque a própria sociedade deveria ser a primeira a se mexer para salvar o meio ambiente (ator público 10).

Nessa racionalidade há a prevalência de interesses hegemônicos sobre os projetos de crescimento econômico, promovendo uma série de inversões, produzindo uma ideia antiambientalista, que se traduz no discurso do meio ambiente como adversário do desenvolvimento e a visão de que é a sociedade quem produz impactos ambientais com o seu modo de vida. Esse conteúdo é observado na fala de um representante de Suape:

¹¹⁷ Fala do Sr. Carlos André Cavalcanti na XXIX reunião do CONSEMA-PE, realizada em Recife no dia 22 de outubro de 2010.

Suape quitou o seu passivo ambiental. Replantamos 240 hectares de Mata Atlântica. Ampliamos a área de preservação de 48% para 59% do total. Sem medo de errar, Suape é o complexo industrial e o porto mais verdes do mundo. [...] As pessoas acham que o principal fator de degradação ambiental em Suape são as indústrias, mas não é verdade. Na realidade, foi a ação do próprio homem, de posseiros, de invasores, do plantio da cana-de-açúcar. [...] O desmatamento se deu por um processo histórico. Suape é uma composição de mais de 20 engenhos desapropriados. [...] Temos dentro do complexo 6.800 famílias e 25 mil posseiros. Em dez anos, vamos retirar todos. Alguns são antigos, mas estão em áreas de preservação ecológica. Eles são, sim, fatores de degradação ecológica porque retiram a vegetação natural¹¹⁸.

Sabe-se que a sociedade utiliza os recursos naturais com diferentes objetivos e interesses. Logo, a ação antrópica de homens e mulheres degrada o ambiente, mas não é possível comparar os impactos ambientais produzidos pelos agricultores, pescadores e moradores em geral do território de Suape com os que são gerados pelos empreendimentos lá instalados.

O presidente do CIPS na sua fala deixou de mencionar o papel do Estado nas situações de conflitos e a ineficiência das políticas públicas no atendimento às demandas, que são históricas, dos grupos sociais que se encontram no território de Suape. Outro aspecto que merece ser destacando é a relação entre pobreza rural e degradação ambiental, questão abordada no Relatório Brundtland é bastante criticada pela colocação de que os países pobres exercem um papel maior na degradação dos recursos naturais mais do que os países desenvolvidos.

Com base na abordagem de desenvolvimento sustentável discutidas por Frey (2001), é possível dizer o discurso coaduna com a perspectiva econômico-liberal, que tem uma tese negativa da correlação entre pobreza e desenvolvimento, acusando os grupos sociais mais vulneráveis de degradação ambiental. Ou seja, dá prioridade aos efeitos negativos da pobreza sem a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico nocivo praticado no CIPS.

Outras falas remetem a sustentabilidade como princípio e valor a ser alcançado e legitimado pelo Estado e a sociedade, equilíbrio entre as atividades humanas e a preservação ambiental e entre interesses, equilíbrio entre a economia e os

¹¹⁸ Frederico Amâncio, presidente de Suape. Entrevista realizada por Fábio Guibu, da Folha de São Paulo, em 30.09.2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1161620-presidente-diz-que-homem-e-nao-industria-degradou-regiao.shtml>>. Acesso em: 03.11.2012.

recursos naturais e a sustentabilidade da reprodução do nosso modo de vida. Remetendo aos processos de licenciamento ambiental, o ator público-2 explica que:

É muito difícil você dimensionar isso, mas acho que se você for no princípio da lei da política ambiental ela diz que a questão ambiental é pensada no contexto do ser humano quando se fala de impacto. O ser humano respirar é impacto; quando se fala de equilíbrio estamos falando de um equilíbrio pra condições satisfatórias de sobrevivência humana. Se o clima aumentar dois graus muitos seres humanos morrerão, mas as bactérias e os vírus estão adorando, pode ser a vez deles. Porque estamos querendo um equilíbrio pra condições de vida necessária para o ser humano. Estamos querendo a sustentabilidade para o ser humano e nossa própria lei, a própria política diz isso: um equilíbrio entre a atividade humana e meio ambiente em momento nenhum coloca um subordinado ao outro. Acredito que a terra tem tendência a equilíbrio natural. Se vai ser bom pra gente não sei, mas na minha visão é uma forma de garantir uma situação cômoda pra gente, não é algo natural do planeta, mas lógico precisa se ter a garantia da sobrevivência. O foco é do ser humano, como a terra vai servir? Pra que? O centro dessa sustentabilidade é a garantia da permanência e sobrevivência da espécie humana e garantir que a máquina terra garanta as condições adequadas para o ser humano continuar vivo.

Outros atores têm um discurso que não demonstra uma noção clara sobre o tema, podendo ser interpretado como uma estratégia para não se comprometer diante da gestão, ou ainda, por não perceberem que a sustentabilidade é um valor equivalente a outros, como aponta Veiga (2010), de igualdade e liberdade.

O conteúdo dos discursos chama a atenção para as dimensões da sustentabilidade no sentido da harmonização dos interesses sociais, econômicos e culturais como meta a ser atingido que como discutido por Frey (2001), encontra eco na abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento que considera o Estado e o planejamento como instrumentos pelos quais é possível reduzir os impactos negativos do desenvolvimento econômico e harmonizar o desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais.

Ainda, outro ator, destaca que a sustentabilidade só será alcançada quando a sociedade desenvolver novas tecnologias as quais ajudará a sociedade viver sem degradar o meio ambiente. Essa forma de pensar a sustentabilidade vê a

importância da ciência e da tecnologia como área a ser investida pelos governantes, tal como pensa Veiga (2010).

Outra visão reforça os elementos da abordagem ecológico-tecnocrata, mas enfatiza que a participação é uma condição para a construção de uma política ambiental que quer ser sustentável e democrática. Para ator público-9 é essencial que o planejamento das políticas públicas seja orientado para atender as necessidades da sociedade sendo ela quem determina as diretrizes políticas:

Sustentabilidade é um princípio. É uma construção que normalmente o pessoal fala em tripé e eu falo em quintripé – um banco de cinco pés. Muita gente fala em ecologicamente equilibrado, socialmente justo e economicamente viável. Mas se você tem tudo isso e não tem a questão cultural envolvida, pode ser equilibrado ecologicamente, socialmente e economicamente, mas você não tem a participação da população. As pessoas não se envolvem com aquilo porque não faz parte da sua cultura e, conseqüentemente, vai inviabilizar ecologicamente, socialmente e possivelmente economicamente. O outro pé é o da política. Você tem tudo isso, e tem decisões políticas que passa por cima de tudo isso, do cultural, do social e do econômico, e o politicamente correto? Tem que envolver a sociedade, não tem como as decisões serem tomadas de forma impositiva ou pela empresa, ou pelo técnico, ou pelo político, tomando as decisões. Tem aquela escalazinha que o pessoal faz que o conhecimento popular é o mais baixo, acima tem o conhecimento técnico, mais acima o conhecimento político, mas acima de tudo tem o os valores da sociedade que são definidos de forma mais coletiva, acima até do político.

O argumento do ator faz referência ao famoso tripé chamado de *Triple Bottom line* (a linha dos três pilares) pela qual se garantirá a sustentabilidade: economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente correta. Esse desenvolvimento, de acordo com Boff (2012) é sinônimo de crescimento econômico material: ganhar dinheiro com menor investimento e com máxima rentabilidade no menor tempo possível. O desenvolvimento capitalista não pode ser considerado justo, visto que há muitas injustiças e má distribuição e concentração de renda. O atual modelo desenvolvimento econômico degrada os ecossistemas tirando do ambiente tudo o que lhe for útil em um processo de mercantilização da natureza. Logo, esse discurso de sustentabilidade é retórico. Porém, o ator acima citado, acrescenta outros elementos ao seu conceito dando ênfase à participação.

Para ele, a participação é vista como um elemento na construção de uma sociedade sustentável incorporando as demandas dos diversos atores na resolução dos problemas e dos conflitos ambientais fortalecendo a governança e os processos decisórios. Essa concepção está inserida na abordagem política de participação democrática de construção de políticas públicas, conforme analisado por Frey (2001).

No contexto da elaboração do EIA/RIMA, consideram-se os diversos saberes, o tradicional, o popular e o técnico como essencial para a construção da sustentabilidade. O ator público-9 chama a atenção para uma questão que pode ser determinante no processo de licenciamento ambiental e esvaziar o conceito de sustentabilidade: a sobreposição do conhecimento político, das articulações fora dos espaços de decisão.

Como pode ser verificado, dada à complexidade da sociedade e das relações sociais, os conteúdos dos depoimentos não apresentam um consenso sobre a definição de sustentabilidade. Porém, percebe-se em vários depoimentos elementos comuns e contraditórios como foi verificado na fala do presidente de Suape em comparação com os demais.

Questionados se realmente há a possibilidade de harmonização dos interesses econômicos com os políticos e sociais nos grandes projetos de desenvolvimento econômico, asseveram que sim, pois “existem caminhos e ferramentas na legislação que pode garantir o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, social e a preservação ambiental que é o objetivo da sustentabilidade” e o licenciamento ambiental é um instrumento que possibilita caminhar nessa direção (Depoimento do ator público 13).

Para os atores, a relação sustentabilidade, medidas compensatórias e as possibilidades de um monitoramento socioambiental devem ser articuladas na concepção dos projetos e ressaltam que a CPRH, apesar de ter bons profissionais, não consegue atender a demanda que existe hoje no estado de análise de projetos, elaboração de TRs e de monitoramento.

Foi observado pelos atores que o monitoramento e o acompanhamento participativo só são possíveis no contexto das compensações socioambientais, quando os programas ambientais estiverem diretamente relacionados às

comunidades. Para isso ocorrer é necessário que o TR oriente os empreendedores e consultores no sentido de incorporarem essa questão no processo de elaboração do EIA/RIMA.

6.5.2 Discursos dos empreendedores

De acordo com o depoimento dos atores privados/consultores, o planejamento das ações nos processos de licenciamento ambiental pode deve o desenvolvimento sustentável¹¹⁹ e a responsabilidade social¹²⁰ desde a concepção do projeto, procurando balizar a proposta do empreendimento na ética empresarial com posicionamento socioambiental.

A partir dessa consideração é possível questionar se essa ética implica dizer que as empresas estão assumindo a sua responsabilidade em relação aos impactos ambientais, se estão reestruturando os valores que sustentam a relação produção e utilização dos recursos naturais ou se trata de uma apropriação ideológica do discurso de sustentabilidade visando a manipulação da opinião pública, tal como adverte Layrargues (1998).

É verdade que no CIPS têm empresas que vêm desenvolvendo ações interessantes junto às comunidades, a exemplo do Estaleiro Atlântico Sul, com vários programas sociais visando, em especial, o atendimento aos moradores de Tatuoca, mas não é possível afirmar de que se trata de um processo de transição ideológica, de assumir efetivamente a responsabilidade com questões externas ao empreendimento.

As ações de responsabilidade social não são construídas junto com as populações a quem se dirigem, além de que os investimentos socioambientais e demais ações, são implementadas agregando positivamente na imagem organizacional das empresas perante o mercado nacional e internacional, bem como para dirimir conflitos. “[...] o Estaleiro Atlântico Sul tem feito um trabalho de responsabilidade social e socioambiental como forma de criar diálogo com

¹¹⁹ As duzentas maiores corporações do mundo fazem parte do conselho mundial de negócios pelo desenvolvimento sustentável. Entre elas está a Petrobrás.

¹²⁰ Defende a ideia de que a produção não deve beneficiar apenas os acionistas, mas toda a sociedade.

as comunidades” (Depoimento do ator público 9). De acordo com o ator privado-3, a sustentabilidade para o empreendedor é algo bem objetivo e não são considerados os aspectos subjetivos:

O estaleiro tem sustentabilidade ambiental? De que ponto de vista? Da instalação deles tem sim! Ambientalmente não! [...] o que você tem de sustentabilidade ambiental em seu entorno é outra coisa. Você causou um dano tão grande que acabou de suprimir 60 hectares de área, deslocou uma população faunística em definitivo e é sustentável? Não. No conteúdo de LPs e Lis e LOs do Estaleiro Atlântico Sul, do Promar e do CMO você vai ver que não tem nada de subjetivo sendo solicitado.

Nesse sentido, a racionalidade econômica ainda prevalece e se constitui em uma condição operante da ótica do empreendedor, não motivada por uma ética ambiental que implicaria na necessidade de examinar valores e princípios dos problemas ambientais procurando um equilíbrio. Nesse sentido, pode-se dizer que é o discurso trata de uma racionalidade econômica com uma nova aparência - a da ecologia vista como uma variável de mercado.

A conciliação entre a visão econômica e social é possível do ponto de vista do discurso, pois na prática a realidade mostra que a lógica que prevalece é a do capital; sendo muito difícil pensar em equilíbrio no contexto dos grandes projetos porque a escala de impactos é grande, mas se forem descentralizados pequenos projetos há uma possibilidade de conseguir um equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento sustentável abrindo caminho para trilhar na direção de uma sociedade sustentável.

Se você for por esse ponto de vista aí, CMO, Promar todos eles começam entrando e botando pra lascar na população diretamente afetada. Porque já está deslocando a pessoa de seu cotidiano, mexendo com uma série de coisas. Por esse ponto de vista já está cancelando isso e no caso do Promar especificamente, tem uma supressão imensa, mexeu no ecossistema de forma muito impactante, houve o resgate da fauna, foram salvas muitas espécies, mas eles estão dragando agora uma área, criando um mar onde hoje é ilha e da cota atual, do nível atual isso vai pra 11 metros de profundidade, imagine quanta terra não vai sair dali!

A sociedade não tem conhecimento das medidas mitigadoras e compensatórias, e das formas em que são definidas não há a possibilidade de

pensar em um monitoramento que considere a participação dos grupos sociais atingidos. O que seria possível se as ações fossem fundamentadas em uma ética que considere efetivamente a participação dos grupos atingidos na discussão e planejamento das ações de mitigação e compensação ambiental.

6.5.3 Discursos da sociedade civil

A ideia de sustentabilidade que permeia a visão dos atores da sociedade civil tem como elementos a mudança de valores da sociedade, que promovam uma reapropriação de saberes para a gestão dos recursos naturais. Está relacionada à manutenção das formas de viver e produzir: “A sustentabilidade para mim é ter meu direito respeitado. É pescar para me manter e ajudar o outro. Isso também é sustentabilidade” (Depoimento do ator sociedade-6).

O conceito do ator sociedade-6 está alinhado ao da Cúpula dos Povos¹²¹ que entende a sustentabilidade como sinônimo de solidariedade, com distribuição de riqueza como um direcionamento social e existencial. Para o ator, o desenvolvimento para ser sustentável não pode expulsar os grupos sociais atingidos do seu local de vida, de trabalho, de relações sociais. Assim, é necessário encontrar um caminho democrático, para obter um ponto de equilíbrio de forma que, os grupos sociais atingidos não fiquem sozinhos com o ônus do desenvolvimento.

Convém introduzir o conceito de injustiça ambiental, como discutido por FASE e ETTERN (2011), entende que os impactos são socialmente desproporcionais em relação a outros grupos sociais. Os riscos ambientais recaem nos grupos mais pobres, e os benefícios para aqueles com poder aquisitivo melhor. Esses são os efeitos desiguais que o ator sociedade-6 se refere. Os grupos sociais atingidos vivem processos não-democráticos de decisão sobre o seu território.

Pode-se dizer que a democracia é o caminho para alcançar uma sociedade sustentável. Esse caminho está fundamentado na inclusão de todos, parte do

¹²¹ Evento organizado pela sociedade civil global realizado no período da Rio+ 20 por justiça social e ambiental. Ver em: <http://cupuladospovos.org.br>.

princípio da igualdade, no sentido de que tenham o direito de emitir o seu ponto de vista e interferir nas decisões de interesse público.

A partir de uma visão multidimensional da sustentabilidade, pode-se dizer que é necessário que se estabeleça no licenciamento ambiental a prioridade à participação pública. A governança para sustentabilidade há de considerar a construção da cidadania visando a democratização das decisões. Assim, os vários discursos e seus interesses interferem na construção e fortalecimento de uma governança que tenha o objetivo a sustentabilidade dos grupos sociais e dos recursos naturais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Há sempre um ponto de mira
O mais comum horizonte
Nunca as pontes lá chegaram
Porque acaba o construtor
Antes que a ponte se
entronque
Onde se acaba o transpor.*

*José Saramago
(A ponte)*

Para proceder às considerações finais, faz-se necessário um retorno ao começo como forma de resgatar as proposições iniciais, o objeto, os objetivos da pesquisa, e, ao mesmo tempo, retomar o diálogo com os autores que embasou a análise dos dados empíricos.

O CAMINHO

O caminho trilhado se constituiu de uma relação dialógica com os autores, de reflexões, dúvidas e com a pesquisa empírica, considerando que a pesquisa é um movimento de ir e vir; significa fazer aproximações conceituais de forma que se possa compreender o objeto em sua magnitude e movimento.

Para definir o objeto de pesquisa foi necessário perder o medo e fortalecer o desejo de desvendar e conhecer o problema em foco. Foi esse movimento e a certeza de que era preciso seguir em frente que possibilitou o desvelamento da realidade. Porém, é preciso destacar que ao final desse caminhar, considera-se que o trabalho não se encerra. É apenas um resultado temporário, visto que é necessário continuar a refletir a partir do que foi produzido na direção de aprofundar a temática.

A reflexão sobre a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental e da Audiência Pública, no que se refere ao processo democrático e da governança para a sustentabilidade, possibilitou ao longo das entrevistas perceber as contradições da relação entre os atores, como a articulação dos interesses do setor público com os dos agentes econômicos e a

falta de transparência das ações do poder público e acesso dos grupos sociais atingidos às informações que ficam fora dos processos de decisão, cujas contradições são permeadas pelas relações de poder e pela ordem social desigual. Constitui-se na “[...] morte social de centenas de milhares de pessoas atingidas por obras no país” (LEROY e ACSELRAD, 2011, p.12).

O objetivo da pesquisa foi o de compreender as vulnerabilidades do processo de elaboração do EIA/RIMA e da Audiência Pública à luz da participação pública e da governança para a sustentabilidade dos recursos naturais e dos grupos sociais atingidos pela instalação de grandes empreendimentos.

No processo da pesquisa, a fala dos sujeitos indicou que não existe uma interação entre os atores no processo de elaboração do EIA/RIMA e na Audiência Pública que possibilite negociar interesses e conflitos, mas uma governança que privilegia a relação entre o setor público e atores econômicos. Logo, não há espaço para se pensar em poder de decisão dos grupos atingidos e na sustentabilidade em suas diversas dimensões.

O pressuposto de trabalho foi se reconstruindo no correr da pesquisa. A sua formulação considerou que a governança tem relação com a legitimação política dos processos decisórios, como as decisões sobre a questão social e ambiental são tomadas e como estão representados os interesses da sociedade podendo ser verificado como o EIA e RIMA são elaborados. A pesquisa ratificou o enunciado evidenciando que:

- ✓ A sociedade brasileira tem um quadro de complicadores que ainda precisa enfrentar. Um deles é a visão da questão ambiental dissociada da econômica. Essa dissociação foi percebida nos procedimentos de licenciamento ambiental em Pernambuco no estudo em foco, evidenciando que o campo ambiental é constituído por relações de poder desiguais e de posições hierarquizadas, de modo que as decisões são tomadas sem a efetiva participação dos grupos sociais atingidos. Os interesses do governo são compartilhados com os dos atores privados. Há uma sinergia entre eles que resulta nos acordos para dinamizar a economia. Pode-se falar em um ativismo do governo na sua disposição de atrair grandes empreendimentos para o estado. O interesse econômico está acima de tudo.

- ✓ O crescimento econômico é o principal argumento para a instalação de grandes empreendimentos sem significar desenvolvimento econômico com melhoria da qualidade de vida da população.
- ✓ Faltam mecanismos de gestão participativa que possibilite a efetiva participação na elaboração do EIA/RIMA e na Audiência Pública, expressa na falta de vontade política do poder público de ampliar o debate sobre a instalação de grandes empreendimentos no estado de Pernambuco. Não há interesse de socializar as informações, mesmo que a Resolução do CONAMA 006/86 aponte que a comunicação do processo de licenciamento ambiental dar-se a partir do requerimento por parte do empreendedor, a ser publicado no Diário Oficial do Estado ou da União, no prazo de até 30 dias corridos à data do requerimento. Esse método de publicação pública impossibilita a participação da maioria das pessoas interessadas, visto que elas não têm o hábito ou o acesso aos jornais e editais. Dessa forma, a convocação é fictícia e não há a divulgação da informação. Para publicizar essa informação é preferível que os empreendedores utilizem métodos mais eficazes, como rádio e televisão, veículos de comunicação presentes no cotidiano das pessoas, a exemplo do que acontece na Bahia. É importante destacar que todas as organizações comunitárias, ONGs e movimentos sociais que têm interesse com a questão devem ser comunicadas. Assim, é imprescindível que o órgão ambiental, através do setor de educação e comunicação social, tenha atualizado o cadastro das organizações que atuam na área, podendo, inclusive, utilizar o Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA para tal fim. A publicização não é algo que tenha que ocorrer só no início, mas durante todo o processo. A CPRH pode também determinar que a publicação do requerimento da licença do empreendimento seja divulgada em jornais de circulação estadual ou regional e local onde há possibilidade de ocorrer os impactos ambientais. Essa publicização poderia se dar através de fóruns de discussão ao invés da apresentação das decisões tomadas.
- ✓ A desvalorização do aspecto da participação pública no processo de licenciamento ambiental o torna meramente burocrático. Somando-se a essa questão, há o clamor dos agentes econômicos pela flexibilização

de suas normas. A justificativa, como já apontada, é a de que a legislação ambiental é um “entrave para o desenvolvimento”.

- ✓ A negociação do poder público com os grupos atingidos é realizada em separado como forma de enfraquecer a pressão social, reforçando o corporativismo e despolitizando os movimentos sociais.
- ✓ No processo de elaboração de EIA/RIMA não são considerados os aspectos subjetivos, o patrimônio cultural imaterial dos grupos sociais atingidos. Geralmente, os grupos sociais atingidos moram em áreas de atividade econômica muito simples e seus interesses não costumam ser considerados. Essa problemática implica em questões de eficiência e eficácia em termos de recursos e investimentos e, nesse contexto, não há espaço para a dimensão simbólica. Logo, eles não exercem o controle social por falta de conhecimento do processo e não têm condições de fazer o enfrentamento com o governo e os atores privados. Os EIA e RIMA não enfocam a questão cultural como diretriz importante. Aqui cabe citar a proposta da Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) como um instrumento de modernização e democratização dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental de projetos de desenvolvimento, visto que a participação prévia à elaboração do EIA/RIMA, aspecto fundamental da AEA, permite a população dirimir suas dúvidas sobre o projeto, além de influenciar no conteúdo, tornando o processo mais transparente, conferindo credibilidade ao EIA/RIMA e legitimando o processo de licenciamento ambiental, sobretudo no que concerne ao meio antrópico, o que já diminuiria o impacto ambiental.
- ✓ Há a necessidade de integrar os aspectos sociais, ambientais e culturais dos grupos atingidos no processo de planejamento comprometido com os objetivos do desenvolvimento sustentável, tal como postula a Avaliação Ambiental Estratégica e a Avaliação de Equidade Ambiental.
- ✓ Em relação à remoção compulsória e às indenizações, há a exigência de um plano de reassentamento que consta no EIA/RIMA como uma medida compensatória. No entanto, a análise desses planos cabe ao órgão ambiental que não têm conhecimento sobre o tema e também não dialoga com aqueles que possuem capacidade técnica para contribuir nesse processo. Assim, a CPRH está vulnerável no que se refere à

questão técnica, bem como às vontades políticas, uma vez que há uma pressão muito grande, inclusive do governador, para que a análise de projetos seja feita com rapidez visando atender aos interesses do empreendedor sem considerar os danos sociais e ambientais.

- ✓ A forma como a Audiência Pública é realizada não propicia a participação da sociedade. Primeiro, por falta de conhecimento da população quanto ao conteúdo do RIMA, que não é discutido em momento anterior à sua realização; segundo, o acesso ao mesmo é difícil para os grupos sociais atingidos. O RIMA só é disponibilizado no site da CPRH e com uma linguagem ainda muito técnica, dificultando o seu entendimento. Uma forma para resolver essa questão, além da participação dos grupos sociais na sua elaboração, é disponibilizar um exemplar nas entidades sociais da região, bem como realizar pré-audiências. Assim, a população poderá ter uma participação qualitativa se ela tiver um nível de informação que vá além daquilo que é apresentado na audiência. No tocante às sugestões da população, geralmente não há acréscimos ao documento original decorrente das falhas apontadas anteriormente.
- ✓ O monitoramento é um instrumento importante de controle permanente e começa a partir do momento em que se inicia a instalação do empreendimento. Não há monitoramento porque a CPRH não tem capacidade instalada para realizá-lo. Na prática, o empreendedor declara através de relatórios, as ações desenvolvidas conforme apontado nos Planos Básicos Ambientais. Nesse sentido, o monitoramento é auto-declaratório. A CPRH só realiza atividades do monitoramento quando avalia a necessidade de confirmar as informações que constam no relatório. Logo, para um licenciamento ambiental eficaz é necessário estruturar o órgão ambiental, de modo que haja uma equipe multidisciplinar com capacidade de analisar EIA/ RIMA e realizar o monitoramento das medidas de mitigação e compensatórias.
- ✓ O Termo de Referência, apesar de completo em termos de conteúdo, a pesquisa identificou a necessidade de acrescentar a indicação de uma metodologia participativa como um caminho para levantar e incorporar as informações sobre os grupos sociais atingidos. Ficou evidenciado que

a não-participação na elaboração do TR é uma das vulnerabilidades do processo de licenciamento ambiental.

- ✓ Os conflitos ambientais estão relacionados com o modo como são tratados os impactos ambientais no cotidiano dos grupos atingidos. O próprio governo, notoriamente um dos atores envolvidos, negocia com a população esses conflitos, mesmo que, em alguns momentos tenha a interferência do MPF, do MPPE ou de ONGs. O MPF, por exemplo, foi muito importante para garantir os interesses dos pescadores, mas não influenciou nas decisões em relação à comunidade de Tatuoca.
- ✓ O CONSEMA tem a capacidade e habilidade para assumir um papel mais ativo, pelo menos, envolvendo-se nas discussões de grandes projetos devido à dimensão dos impactos ambientais. Cabe destacar a importância de uma Câmara Técnica para que a análise possa ser realizada de forma mais isenta. A composição dessa câmara pode ser de especialistas, pesquisadores e técnicos de ONGs que tenham conhecimento sobre EIA/RIMA.
- ✓ Os agentes econômicos na busca pelo lucro e pela eficiência garantem os seus interesses sem considerar os dos outros atores, saindo vitorioso nesse embate.
- ✓ A fala de alguns entrevistados aponta para a existência da cooptação. Isso não significa dizer que os gestores públicos relacionados ao licenciamento ambiental não tenham uma postura democrática, nem mesmo que esbarrem numa postura não democrática das lideranças, que estão sendo pragmáticos pensando nos seus interesses individuais, independente das condições para garanti-los.
- ✓ Foi destacado que é preciso rever a legitimação do discurso da universidade na elaboração de EIA/RIMA.
- ✓ O modelo de política adotado pelo governo estadual obscurece as diferenças entre o modelo liberal e participativo e, nesse sentido, constitui um desafio à construção de políticas efetivamente democráticas. Nessa direção, a partir das abordagens de desenvolvimento sustentável de Frey (2001), a gestão apresenta elementos do projeto político neoliberal: a relação do governo com a sociedade se dá como exigência das relações capitalistas de produção a

favor do capital em detrimento ao controle social. A participação é instrumental e não implica decisão. A prática do governo tem o discurso embasado em perspectivas transformadoras da correlação de forças, mas, na prática, a gestão fica restrita à divisão do poder (LEO MAAR, 2007). Essa é uma contradição da política do governo do estado de Pernambuco. Para se transformar em um projeto democrático e participativo é preciso reconhecer a heterogeneidade dos atores e suas demandas no processo de licenciamento ambiental, os direitos dos grupos sociais atingidos, a construção de espaços de publicização dos conflitos ambientais, bem como a discussão de propostas para sua resolução.

- ✓ As vulnerabilidades do processo de licenciamento ambiental estão presentes desde a pressão sofrida pelos técnicos, por causa do modelo de crescimento econômico, até a falta de participação nas fases anteriores aos estudos e durante a realização dos mesmos, além da baixa participação nas audiências, no sentido efetivo de influenciar e de questionar.
- ✓ A instalação de grandes empreendimentos em sociedades sem uma governança consolidada e com baixo controle social, além de um histórico crescimento econômico estagnado, tende a brindar os governos, pois o discurso da necessidade de crescer a economia e gerar mais empregos é mais eficaz do que o da sustentabilidade. Nessa direção, os governos são reféns desse discurso no sentido de atrair empresas e gerar empregos. Com os interesses dos atores privados e estatais pouco transparentes, as possibilidades de elaboração de estudos ambientais sob o controle da sociedade civil é muito baixo. A participação é instrumental, sem a interferência da sociedade nos processos decisórios, prevalecendo os interesses econômicos em detrimento dos sociais e ambientais. No licenciamento ambiental não há a constituição de um processo democrático que implique na participação da sociedade, na construção de uma governança para a sustentabilidade. Existem vulnerabilidades no processo democrático, visto que o licenciamento ambiental como um instrumento formal e técnico para matizar as regras do jogo democrático não consegue

exercer essa função, já que na prática é um ritual que garante a instalação de empreendimentos sem a efetiva participação dos grupos atingidos. Assim, observa-se que existe a dominação do setor público e dos agentes econômicos do espaço de decisão sobre o projeto do empreendimento em foco e do ritual de tomada de decisão, não pela fraqueza da luta dos grupos atingidos, mas pela força conjuntural da ideologia do Projeto do CIPS.

- ✓ A sustentabilidade não é consenso entre os atores. São vários discursos com elementos comuns e contraditórios. Esses discursos apontam para uma *desgovernança para a insustentabilidade*.

A TEORIA

Para refletir sobre o tema em foco, partiu-se da discussão sobre a governança, relacionando-a com a participação e a sustentabilidade. Os conceitos operacionalizados no estudo empírico foram: *participação pública*, entendida como o envolvimento dos grupos sociais nos processos de decisão sobre o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos que possam causar impactos negativos ao meio ambiente e à sociedade e *governança para a sustentabilidade* como interação entre os atores num contexto de diálogo, cooperação e participação, no qual os envolvidos têm o poder e a capacidade de decidir sobre ações que visem à sustentabilidade dos grupos sociais e dos recursos naturais.

Assim, a governança foi tratada como interação entre os atores para destacar que ela é mais do que uma dimensão da ação estatal, caso contrário diminuiria a importância da democracia e da política. É utilizada significando a construção coletiva de desenvolvimento sustentável tendo como fundamento a democracia.

Fez-se a opção do referencial da democracia, as reflexões empreendidas por Boaventura de Souza Santos, que está fortemente vinculada às teorias participativas da democracia.

Santos (1999, p. 197) entende que “[...] toda a teoria não reduz a *realidade* ao que existe”. A realidade é um campo de possibilidades. Assim para o autor “[...] a existência não esgota as possibilidades de existências e que, portanto, há alternativas susceptíveis de superar o que é criticável no que existe.” (SANTOS, 1999, p.197).

Neste sentido, a reflexão em torno do processo democrático desenvolvida no presente trabalho foi no sentido de fazer um caminho para compreender as opções do conceito de governança. Destarte, todo o trabalho teórico está marcado pelo pensamento de Boaventura Santos que ressalta que a participação possui um papel fundamental no processo de descobertas das práticas societárias sendo a democracia um projeto de inclusão social.

O autor reconhece que há uma tensão entre democracia e capitalismo e identifica as reflexões desenvolvidas por Schumpeter e os demais teóricos liberais como concepção hegemônica de democracia, cuja abordagem está baseada na representatividade e que esvaziou o conceito de soberania popular na medida em que o processo democrático passa a ser um método político e institucional para a tomada de decisões.

A teoria proposta por Santos, a concepção contra-hegemônica de democracia (democracia participativa) altera o critério de participação política de um ato de votar para uma articulação entre representação e participação a qual permite a “desocultação das formas de opressão e dominação” (SANTOS, 1997, p. 277) e possibilita a emergência de novas formas de democracia.

Entende-se que é necessário pensar a participação no processo de elaboração de EIA/RIMA e na Audiência Pública no contexto da política adotada pela gestão pública e os desdobramentos da ação estatal e dos agentes econômicos no cotidiano dos grupos atingidos por grandes empreendimentos. Assim, na contradição da ação estatal, que também representa os interesses do capital, abre espaço para negociar as demandas sociais, sem, contudo se constituir em uma participação pública efetiva. Trata dessas demandas com os representantes dos grupos sociais visando convencê-los da melhor da opção para gerir os conflitos ambientais, aquela já decidida pelo poder público e agentes econômicos. Essa forma de tratar a questão social emergiu com o crescimento do CIPS, mas pode também estimular e fortalecer a organização

social, a mobilização, a ação política dos grupos sociais atingidos e demais grupos construindo uma postura propositiva e crítica de forma que possam interferir nos processos de elaboração de estudos ambientais que possam incorporar a dimensão simbólica e aprofundar a democracia e a participação na construção de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade dos grupos sociais e dos recursos naturais.

QUESTÕES A APROFUNDAR

O processo de elaboração de estudos ambientais do empreendimento em foco, como já destacado anteriormente, pode ser compreendido como uma desgovernança para a insustentabilidade, visto que não prescindiu de uma articulação entre os atores que indicasse a possibilidade de uma construção democrática do EIA/RIMA e de políticas e ações de desenvolvimento sustentável para a região do CIPS. A pesquisa levantou pontos que podem ser objeto de estudos futuros, a saber:

- ✓ No contexto do licenciamento ambiental, qual é o papel da universidade na legitimação da hegemonia discursiva?
- ✓ Como são negociados os conflitos urbano-metropolitanos que emergiram dos impactos ambientais de Suape sobre os municípios que integram o Território Estratégico de Suape?
- ✓ É possível falar em instrumentos de monitoramento socioambiental no contexto do licenciamento ambiental?
- ✓ Como a sociedade civil organizada podem influenciar a utilização da Avaliação Ambiental Estratégica e a Avaliação de Equidade Ambiental?

As questões supracitadas apresentam conexões com a trama do licenciamento ambiental, bem como com o caráter conflituoso da questão socioambiental em que os atores elaboram distintos projetos de uso e significação do espaço e dos recursos naturais. Assim, as divergências entre os distintos interesses desloca o debate da esfera da política para a esfera da economia. E nesse contexto só os interesses do poder público e dos agentes econômicos são negociados.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. *Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre, Brazil*. Paper presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, 16-18 March, Miami, 2000.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: _____. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004a.

_____. (Org.). *Meio ambiente e democracia*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

AGRAWAL, A; LEMOS, M.C. Environmental Governance. In: *Annual Review of Environmental Resources*, n. 3, p. 297-325, 2006.

ALMEIDA, Marcos Miliano Araújo de. *Ilha de Tatuoca: aspectos da influência de Suape sobre a vida e paisagem*. 100 fls. 2010. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais), Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2010.

ALVAREZ, Sonia E. Advocating feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'. *International Feminist Journal of Politics*, v.1, n. 2, p. 181-209, 1999.

AMMANN, Bezerra Safira. *Participação Social*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1997.

ANDRADE, Fábio Bezerra de. *Participação e representação nas experiências do orçamento participativo: uma contribuição à teoria da democracia contemporânea*. 2008. 128 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

ANDRADE, Manuel Correia. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec: Recife: IPESPE, 1995.

ANDRÉ, Pierre et al. Public participation: international best practice principles. *Special Publication Series* n. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment, 2006.

ARNS, Paulo Cesar. *Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras*. IADH, 2012. Disponível em: <http://www.iadh.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Paulo_Cesar_Arns_Revisado.pdf>. Acesso em 13 dez. 2012.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *JAIP - Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, July, 1969.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, nº 1, p.43-64, jun. 2008.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virginia. Rennó dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2010.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BAUER, Martin W; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BINSWANGER, Hans Christoph. Fazendo a sustentabilidade funcionar. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação?* São Paulo: Brasiliense: 1994.

BORRAZ, Olivier; LE GALÈS, Patrick. Urban Governance in Europe: the Government of What? *Métropoles*, n. 7. 2010.

BRAGA, Ricardo Augusto P.; UCHOA, Terezinha Matilde de M.; DUARTE, Maria Tereza Menezes B. *Impactos ambientais sobre o manguezal de Suape - PE*. *Acta bot. bras.* v. 3, n. 2, 1989.

BRASIL. Secretária-geral da Presidência da República. *Democracia Participativa: Nova relação do estado com a sociedade*. 2003 – 2010. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. *Caderno de licenciamento ambiental*. Brasília: MMA, 2009.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Avaliação ambiental estratégica*. Brasília: MMA/SQA, 2002.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. . *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.areaseg.com/conama/1997/237-1997.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Resolução CONAMA nº 09, de 03 dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 out. 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=59>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Lei nº 6938, 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 20 jan. 2012.

BRONZ, Débora. *Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão, classificação e conflitos a partir do licenciamento ambiental, Brasil, século XXI*. 504 fls. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu nacional, Rio de Janeiro, 2011.

BULLARD, Robert D. *Poverty, pollution and environmental racism: strategies for building healthy and sustainable communities*. A discussion paper for the National Black Environmental Justice Network environmental Racism Forum, World Summit on Sustainable Development global Forum, Johannesburg, South Africa, July, 2002. Disponível em: <<http://www.ejrc.cau.edu/PovpolEj.html>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

_____. *Environment and morality: confronting environmental racism in the United States*, United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD. 2004. Disponível em: <[80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=543B2B250E64745280256B6D005788F7&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/543B2B250E64745280256B6D005788F7/\\$file/bullard.pdf](http://80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=543B2B250E64745280256B6D005788F7&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/543B2B250E64745280256B6D005788F7/$file/bullard.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2012.

_____. (Ed.). *The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution*. San Francisco, CA, EUA, 2005.

BURSZTYN, Marcel (Org.). *A Difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

CAMARGO, Aspásia. Governança para o século XXI. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século 21*. 4. ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

CAMPOS, Ronaldo; SCHÄFER, Martina. Social-environment policy and participation process in the cerrado area of the Tocantins river basin. In: INTERNATIONAL SPECIALISED CONFERENCE ON WATERSHED & RIVER BASIN MANAGEMENT, 12., 2011, Recife. *Anais...* Recife, 2011.

CARSON, Raquel. *Primavera Silenciosa*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1963.

CAVALCANTI, Clóvis. Governança ambiental no Brasil: um panorama ecológico-econômico. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO, REALIDADE, RUMOS, 1., 2006, Recife. *Textos...* Recife: FUNDAJ, 2006.

_____. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. *Revista de La Red Iberoamericana de Economía Ecológica*, Barcelona, v. 1, p. 1-10, 2004.

CHRISTIANSEN, Thomas; PIATTONI, Simona (Edts.). *Informal governance in the European Union*. United Kingdom, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2003.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

_____. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (ed.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas: teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. (Org.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

COLE, G.D.H. *Social theory*. Londres: Methuen, 1920.

_____. *Guild socialism restated*. Londres: Parsons, 1920-a.

COSTA, Helena A.; BURSZTYN, Maria Augusta A.; NASCIMENTO, Elimar P. do. Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 89-113, jan./abr. 2009.

COSTA, Heitor Scalambrini. *Programa Suape Sustentável*. 2011. Rumo Sustentável. Disponível em: <<http://www.rumosustentavel.com.br/programa-suape-sustentavel>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 17, n. 2, p. 167-185, 2010.

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

DAGNINO, Evelina. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, p. 45-65, jan./abr. 2005.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

_____. ¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a.

_____. Sociedade civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 2001.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Ivonna S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: Teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2000.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DIODATO, M. A. *Estudo dos impactos ambientais*. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Natal, RN. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRGN, 2004.

DRESNER, Simon. *The principles of sustainability*. London: Earthscan, 2002.

EGLER, Paulo Cesar Gonçalves. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. *Parcerias Estratégicas*, Centro de Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, p. 175-190, jun. 2001.

EHRlich, Paul R. *The population bomb*. New York: Buccaneer Books, 1968.

FALCÃO, Veronica. Perigo no mar. *Pesquisa FAPESP*, Recife, n. 155, p. 48-51, jan. 2009.

FARIA, Ivan Dutra. Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. *Textos para Discussão*, n. 43, Brasília, jul. 2008.

FASE – Solidariedade e Educação; ETERN- Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do IPPUR/UFRJ. *Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FASE: ETERN, 2011.

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1998.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. *RAC – Eletrônica*, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política e Sociedade*, n. 5, out. 2004.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente e Sociedade*, ano IV, n. 9, p. 115-148, 2001.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: New York: Verso, 2003.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Ilse; COUTINHO, Joana A. Estado, movimentos sociais e ONGs na era do neoliberalismo. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 89, out. 2008.

GRAMSCI, Antonio. *Cuadernos de la cárcel*. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Ediciones Era, 1984. v.6.

GUIMARÃES, ROBERTO P. Waiting for Godot: Sustainable Development, International Trade and Governance in Environmental Policies. *Contemporary Politics*, v. 10, n. 3-4, p. 203-225, 2004.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n.84. São Paulo: Cedec, 2011.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968. Disponível em: <<http://www.cs.wright.edu/~swang/cs409/Hardin.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HEGEL, Friedric. *Princípios da filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. *RAP*, Rio de Janeiro, n. 40, maio/jun. 2006.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

HIRST, Paul. Democracy and governance. In: PIERRE, Jon (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford University Press: New York, 2000.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, Forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Pensadores)

JANN, Werner. *Experiências de reforma do setor público na Europa e na Alemanha: da gestão para a governança – Brasil, set. de 2002*. Disponível em: <www.enap.gov>. Acesso em: 15 jul. de 2013.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p, 29–45, March. 1998. Disponível em: <http://eprints.lancs.ac.uk/239/>. Acesso em: maio 2013.

JORQUERA, Eduardo Astorga; OYARZÚN, Lorenzo Souto; IZA, Alejandro (Eds.). *Evaluación de impacto ambiental y diversidade biológica*. Suíza: UICN: GLAND, 2007.

JUCÁ, Antonio. *Urbanização e sustentabilidade: conceitos, modelos e métodos*. Deutschland, Niemcy: Novas Edições Acadêmicas, 2013.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo; Annablume, 2010.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. *A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica*. São Paulo: Annablume, 1998.

LA PORTA, Rafael, SHLEIFER, Andrei, LOPEZ-DE-SILANES, Florencio, VISHNY, Robert. Investor protection and corporate governance. *Journal of Financial Economics*, v. 58, p. 3-27, October, 2000.

LE GALÈS, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, v. 45, n.1, p. 57-95. 1995.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Papel dos atores econômicos na governança das cidades brasileiras. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife: UFPE/MSEU, v. 01, n. 01, 2012.

_____. (Coord.). *Relatório final da pesquisa “Descentralização Político-Administrativa, Gestão Compartilhada e Empreendedorismo Local”*. Recife: CNPq/NUGEPMDU - UFPE, 2005.

_____. *Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil*. Recife: Ed. do autor, 2003.

LEFÈVRE, Christian. *Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance*. Paris: Marie de Paris, 2004.

_____. Le gouvernement des métropoles américaines: l' autonomie locale contre les institutions agglomération (1960-199). *Politiques et Management Public* v. 10 n. 4. 1992

LEIS, Héctor Ricardo. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis, RJ: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEHER, R. A Reforma do Estado: O Privado contra o Público. *Revista Educação, Saúde e Trabalho*. v. 1, n.2, p. 27-51, 2003.

LEO MAAR Wolfgang. O eclipse da política na experiência social brasileira. *Margem Esquerda*, n. 9, Ensaios Marxistas, São Paulo: Boitempo, 19 jun. 2007.

LEROY, Jean-Pierre. O que se espera da Rio+20? *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, RJ. n. 3, maio 2012. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/pdf/JE_maio_2012.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2012.

LIMA, Gustavo Costa. O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. *Ambiente e Sociedade*, v.6, n. 2, jul./dez. 2003.

LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.

LIRA, Luiz (Coord.). *Diagnóstico socioeconômico da pesca artesanal do litoral de Pernambuco*. Recife: Instituto Oceanário de Pernambuco/UFPE, 2009.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 71.

LÜCHMAN, Ligia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. 225 p. 2002. Campinas, SP. Tese (Doutorado)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, SP, 2002.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

_____. *A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

IBASE. MAPAS - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. *Relatório do Projeto*. Rio de Janeiro: IBASE, 2005.

MARTÍNEZ ALIER JOAN. Justiça ambiental (local e global). In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

_____. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

MASTER ECO-POLIS. *Suape Global - Suape Local: O caminho sinuoso do desenvolvimento integrado*. Workshop Internacional do desenvolvimento sustentável do Porto de SUAPE, 2009. Disponível em: <http://www.masterecopolis.it/pages_port/history/body/edition02/edit02_suape01.html>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação o meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. *Revista de Estudos Jurídicos*, São Paulo, UNESP, v. 15, n. 21, (s. p.), 2011.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento. In: VALLADARES, Lucia (Org.). *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colégio de México, 1999.

_____. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, p. 49-66, jun. 1989.

MERLEAU-PONTY, Maurice. *Fenomenologia da percepção*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1982.

MILANI, Carlos R. S. Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. In: Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação. *Cadernos Adenauer*, Fundação Konrad- Adenauer, São Paulo, 1999.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial– Que Regulações para o Século XXI?* Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

MORAES E ALBUQUERQUE ADVOGADOS E CONSULTORES. *EIA Complementar*. estudo de impacto ambiental Estaleiro Promar S.A. – Suape. 2010.

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

MORONI, José Antônio. *Participamos, e daí?* Observatório da Cidadania. Texto para debate, nov. 2005. Disponível em: < http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf>. Acesso em maio 2013.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 11-26, out. 2003.

OFFE, Claus. *Partidos políticos e nuevos movimientos sociales*. Madri: Sistema, 1988.

OPHULS, W. What Is Ecological Scarcity? In: *Ecology and the politics of scarcity revisited*. San Francisco: Freeman & Company, p. 175-85, 1992. Disponível em: < http://www.greatchange.org/ophuls,ecological_scarcity.html>. Acesso em: 20 jan. 2010.

OREA, Domingo Gómez. *Evaluación de impacto ambiental*. 2. ed. Madrid: Grupo Mundi-Prensa, 2002.

OSMONT, Annik et al. *Urban governance: questioning a multiform paradigm analyses and proposals of the working group on urban governance* Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica: orientações metodológicas*. Portugal: Amadora, 2007.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERNAMBUCO. *Diário Oficial*, n. 184, de 24 de setembro de 2011.

_____. Lei n. Lei nº 14.492, de 29 de novembro de 2011. Institui o Chapéu de Palha - Pesca Artesanal, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, PE, 30 nov. 2011-b.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, 1998.

PIERIK, Roland. Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis. In: FOUNDATION HAGUE JOINT CONFERENCES ON INTERNATIONAL. *From government to governance*. 2003 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law. *Netherlands: T. M. C. Asser Press*, p. 454-462, 2004.

PIERRE Jon. *Models of urban governance: exploring the institutional dimension of urban politics*. Glasgow: University of Strathclyde, 1997.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. Governance Without Government? Rethinking Public Administration *J Public Adm Res Theory* (1998) 8 (2): 223-243

PINTO, Sol Garson Braule. *Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas*. 391 f. 2007. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PUGLISI, M. L.; FRANCO, B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

QUEIROZ, Maria Isaura de. *Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva*. CERU: São Paulo, 1983.

RABELO, Josinês Barbosa. Conflitos ambientais gerados pelo racismo ambiental no processo de implantação do Conselho Gestor da ReBio Serra Negra em Terras Indígenas. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 25, n. 2, jul./dez., 2010.

_____. *Participação e cidadania na gestão das políticas públicas: uma Avaliação da Participação Popular no Projeto de Coleta Seletiva Comunitária do Lixo da Cidade do Recife, 1993-1996*. 1998. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; BRITTO, Ana Lucia. Democracia local e governança metropolitana: o caso do Rio de Janeiro. *E-Metropolis – Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, ano 4, mar. 2013.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: ideologia e utopia no final do século XX. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 23-31, jan./abr. 1992.

RICCI, Rudá. *Movimentos Sociais Rurais nos anos 90*. 2011. Disponível em: <<http://dialogos-ojs.historia.ucr.ac.cr/index.php/Dialogos/article/download/206/201>>. Acesso em: 20 maio 2013.

RICARDO, Sergio. Rio+20 e justiça ambiental: por uma economia política do meio ambiente. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, RJ. n. 3, maio 2012. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/pdf/JE_maio_2012.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2012.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UnB/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. Environment and Styles of Development. *Economic and Political Weekly*, v. 9, n. 21, p. 828-837, 25 May, 1974.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO Jr, Plínio de Arruda Sampaio Jr. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-84.

SANTOS, Boaventura Souza. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *Democracia e participação*. Porto: Afrontamento, 2002a.

_____. Orçamento participativo de Porto Alegre: uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b. p. 455-560.

_____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura Souza. Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 54, jun., 1999.

_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS Jr., Orlando. Alves; RIBEIRO, Luiz César Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. (Orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2004.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do Século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCOTT, John; NGORAN, Jude M. *Public participation in environmental impact assessment (EIA): with case studies from: England, Denmark and New Zealand*. Dissertation presented in partial fulfillment of the requirements of International Masters Degree in Environmental Policy and the Global Challenge, Roskilde UniversitetsCenter, Spring, 2003. Disponível em: <http://diggy.ruc.dk/bitstream/1800/146/1/Public_Involvement_in_EIA.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012.

SEN, Amartya. La democracia como valor universal. *ISTOR – Revista de Historia Internacional*. Democracias no Occidentales. Año I, n. 4, Invierno del 2001. Disponível em: <<http://www.istor.cide.edu/revistaNo4.html>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVÁ FILHO, Oswaldo A. Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. *IRN – International Rivers Network*. São Paulo, 2005.

SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVA, Marina Osmarina. Saindo da invisibilidade: a política nacional de povos e comunidades tradicionais. *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 7-9, abr./set. 2007.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; FERREIRA, Ângela Lúcia. Imobiliário-turístico e políticas territoriais: conflitos, debates e o futuro do litoral nordestino. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 11. 2010, Buenos Aires. *Actas...* Buenos Aires; Universidad de Buenos Aires, 2010. (Não Paginado).

SILVA, Carmen. *Os sentidos da participação*. In: SEMINÁRIO NACIONAL NOVAS ESTRATÉGIAS PARA AMPLIAR A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO. Plataforma pela Reforma do Sistema Político. Recife, dez. 2005.

SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.). *Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 2005.

SILVA, Grazielle Roberta Freitas. Entrevista como técnica de pesquisa qualitativa. *Online Brazilian Journal of Nursing*, v.5, n. 2, 2006, não paginado. Disponível em: <<http://www.objnursing.uff.br/index.php/nursing/article/view/382/88>>. Acesso em: 01 jan. 2012.

SOUZA, Rafael Gustavo de. Democracia Participativa: Resgate Histórico e uma Aproximação da Visão dos Atores da Sociedade Civil. In: POLIS /INESC. *Relatório de Pesquisa Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas - Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*. 2011.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORREA, Roberto Lobato (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, André Luiz Lopes de. Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: uma reflexão crítica. *Paper do NAEA*, Universidade Federal do Pará, n. 45, ago. 1994.

STEIGLEDER, Annelise M. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, Jon (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O papel do Conselho Municipal de Habitação na política de habitação em São Paulo. In: OBSERVATÓRIO dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Instituto Pólis/PUC-SP, 2007.

TEHRANIAN, Majid. Democratizing Governance. In: AKSU, Esref; CAMILLERI, Joseph. *A Democratizing Global Governance*. Basingtoke, Hamshire: Palgrave MacMillan, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1998-a.

_____. Alain. *Igualdade e Diversidade: o sujeito democrático*. São Paulo: EDUSC, 1998-b.

_____. Alain. *O que é a Democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

_____. Alain. *Palavra e Sangue: Política e Sociedade na América Latina*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1989.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNCSD). *The Future We Want*. Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

VEIGA, José Eli da. *Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2010.

VIEIRA, Lizi. Sociedade Civil e Espaço Global. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n.4, p.107-119, 1996.

WADE, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UNB, 2004. v. 2.

WEISS, Thomas G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 5, oct. 2000, p-795-814. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0143-6597%28200010%2921%3A5%3C795%3AGGGAGG%3E2.0.CO%3B2-O>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, D.C.: A World Bank Publication, 1992.

XAVIER, Sergio. *Na contramão do MagueBeat, governo lança MagueBrita em Suape*. 2010. Disponível em: <<http://consciencia.blog.br/2010/04/movimento-maguebrita-de-eduardo-campos-segundo-sergio-xavier.html#.UsQs0bSZ-jc>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

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

_____. Conflitos sociais e meio ambiente urbano. *Série Documenta EICOS*, Comunidades, Meio Ambiente, Desenvolvimento, n° 17, 2007.

APÊNDICES

Apêndice 01

Relação de documentos

- ✓ Ofício da ASPAN de nov./2006 enviado ao Ministério Público de Pernambuco de pedido de ação pública.
- ✓ Ofício da ASPAN de nov./2009 enviado ao Ministério Público de Pernambuco de pedido de ação pública.
- ✓ Documento de representação contra o CIPS da Associação de Moradores e Pescadores das Áreas de Mangue do Município do Ipojuca, de 12 de maio de 2010.
- ✓ Ata do CONSEMA de:
 - 09 de abril de 2009;
 - 03 de junho de 2009;
 - 27 de novembro de 2009;
 - 11 de março de 2010;
 - 28 de maio de 2010;
 - 18 de junho de 2010;
 - 26 de agosto de 2010;
 - 27 de agosto de 2010;
 - 22 de outubro de 2010;
 - 25 de março de 2011;
 - 27 de maio de 2011.
- ✓ EIA/RIMA do Estaleiro PROMAR.
- ✓ TR GT nº 15/10.
- ✓ Ata da Audiência Pública, de 14 de janeiro de 2011.

Apêndice 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Bloco 1 – Governança/ Participação

1. No processo de licenciamento com se dá a relação entre:
 - a) as populações atingidas com a prefeitura;
 - b) as populações atingidas com a CPRH;
 - c) o empreendedor e a CPRH;
 - d) a CPRH e a prefeitura.
2. Quais os espaços existentes para discutir a remoção da população
3. Existem conflitos ambientais? Quais? Como foram gerados?
4. Quem faz a mediação desses conflitos?
5. Qual é o papel dos órgãos do Estado nesse processo? O Estado e a sociedade civil organizada tem cumprido com o seu papel?

Bloco 2 - EIA/RIMA e Audiência Pública

1. Você sabe dizer como se dá o processo de licenciamento ambiental?
2. Como você avalia a participação no processo de licenciamento ambiental?
3. O licenciamento pode ser considerado um instrumento de controle social?
4. Você acredita que as consultorias contratadas podem influenciar a elaboração do EIA/RIMA?
5. Você acredita que o EIA/RIMA pode contribuir na elaboração de políticas públicas que atendam as demandas das populações atingidas pelos impactos da instalação de grandes empreendimentos? Como?
6. No caso do empreendimento Estaleiro Promar, quais as principais observações que você faz em relação aos impactos socioambientais? Quem é o dono dos passivos?
7. Sabe dizer quais são as ações mitigadoras e compensatórias dos empreendimentos e como é feito o monitoramento delas?
8. As políticas propostas dão conta dos impactos negativos causados pela instalação dos empreendimentos?
9. Você participou da realização da audiência pública? Quem participou da sociedade civil organizada?
10. Como foi a audiência pública do Promar? Tensa? Participativa?
11. Quais as questões que foram colocadas na audiência?
12. As propostas dos participantes foram incorporadas pela CPRH e empreendedor?
13. O que deve ser feito para que os EIA/RIMA contemplem as demandas das populações atingidas?
14. Por que os empreendedores investem tanto nas consultorias para a elaboração dos estudos?
15. Quais os principais problemas que você observa do processo de licenciamento ambiental?
16. Você acredita que a sociedade civil está fazendo a sua parte na defesa do meio ambiente?
17. Como os movimentos sociais participam desse processo?

Bloco 3 – Sustentabilidade

1. Para você, o que é sustentabilidade?
2. É possível conciliar a visão econômica e a social na condução de grandes projetos?
3. Quais as ações desenvolvidas pelo estaleiro Promar que podem ser consideradas sustentáveis?
4. Na sua opinião, quais os impactos a curto, médio e longo prazo do empreendimento?
5. Acredita que no EIA/RIMA do estaleiro Promar foram considerados os impactos que o empreendimento poderá causar às reservas ecológicas? Será que não vão comprometer a sustentabilidades dos recursos naturais e das populações nativas?
6. Acredita que os impactos produzidos pelo estaleiro podem ser revertidos?