

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

PUBLIC HEARING: IS IT GUARANTEE OR DENIAL OF ENVIRONMENTAL CITIZENSHIP?

AUDIENCIA PÚBLICA: ¿GARANTÍA O NEGACIÓN DE LA CIUDADANÍA AMBIENTAL?

Karlla Maria Martini

Advogada da COPEL/PR. Mestra em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA).
karlla.martini@copel.com

José Edmilson de Souza-Lima

Pesquisador e docente do Mestrado em Direito do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA); do
PPGMADE-UFPR e do Centro Universitário Internacional (UNINTER). zecaed@hotmail.com

RESUMO

Este artigo ancora-se na premissa de que todo empreendimento enfrenta limites físicos, econômicos, sociais, políticos e éticos quanto a seus impactos no ambiente biofísico. Neste contexto, o objetivo deste artigo é verificar em que medida a audiência pública, realizada em processo de licenciamento ambiental de obras ou atividades de significativo impacto ambiental, constitui-se como um espaço para o exercício da cidadania ambiental. No que se refere à metodologia empregada, far-se-á uso do método de abordagem indutiva, centrado em pesquisa de campo, combinada com procedimentos bibliográficos. Conclui-se que a audiência pública, no caso estudado, além de não garantir, nega espaços para o exercício da cidadania ambiental.

Palavras-chave: políticas públicas; meio ambiente; sustentabilidade

ABSTRACT

This paper anchors on the premise that all organization facing physical limit, economic, social, ethical and political about their impacts related biophysical environment. The objective of this paper is to verify if the public hearing, on the environmental impact activities, promotes a space for the practice of environmental citizenship. For that, far-up approach will use the inductive method, focused in field research, combined with bibliographic procedures. It concludes that the public hearing, in this case, denies spaces for the environmental citizenship.

Keywords: public policies; environment; sustainability.

RESUMEN

Este artículo se basa en la premisa de que todo emprendimiento enfrenta límites físicos, económicos, sociales, éticos y políticos respecto a sus impactos sobre el medio ambiente biofísico. En este contexto, el objetivo de este artículo es verificar en qué medida la audiencia pública, realizada en el proceso de licenciamiento ambiental de obras o actividades de impacto ambiental significativo, se constituye como un espacio para el ejercicio de la ciudadanía ambiental. En cuanto a la metodología empleada, se hará uso del método de enfoque inductivo, centrado en la investigación de campo, combinada con procedimientos bibliográficos. Concluye que la audiencia pública, en el caso estudiado, además de no garantizar, niega espacios para el ejercicio de la ciudadanía ambiental.

Palabras-clave: políticas públicas; medio ambiente; sustentabilidad.

INTRODUÇÃO

No contexto de crise socioambiental contemporâneo, é imperativo avançar reflexões sobre temas associados à cidadania e ao meio ambiente. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, um terço da população mundial consome hoje cerca de dois terços de toda a energia gerada e dos recursos naturais do planeta (RIBEIRO, 2005). Não se vislumbram soluções para calamidades ambientais graves, como a privação de acesso de milhares de cidadãos a recursos e serviços básicos como água, alimentos, energia, tratamento de esgoto e coleta de resíduos. Uma das consequências é a proliferação de doenças como cólera, desidratação e diarreia, especialmente entre grupos sem acesso ao mercado e ao Estado. Esses grupos ocupam espaços que vocacionalmente deveriam ser preservados para a proteção do ambiente biofísico. Tal fenômeno ocorre na zona rural, porém, mais fortemente nas cidades, como é o caso das favelas e barracos espalhados pelos grandes centros urbanos. Os moradores ficam expostos a todo o tipo de risco de acidentes, desmoronamentos e deslizamentos de terras, o que é reiteradamente objeto de notícia na imprensa mundial.

Os exemplos apresentados servem para justificar o objeto de estudo deste artigo, à medida que a combinação de cidadania e meio ambiente parece ser uma parceria que pode auxiliar na escolha, pelos seres humanos, de outro modo de vida, afastando-se do atual sistema de exclusão da maioria da população mundial de acesso e uso dos bens comuns.

Seguramente a discussão acerca da segregação social, econômica e ambiental, conforme acima retratamos, não é nova. Tal debate teve avanços mais significativos na década de 1960, com a divulgação do relatório do Clube de Roma, intitulado “Limites para o Crescimento” (MEADOWS, 1978), à medida que tal estudo científico divulgou o processo de escassez de recursos naturais, diante da manutenção do padrão de produção e consumo eleitos pela civilização moderna.

Os debates, em âmbito internacional, tiveram reflexo no Brasil durante a década de 1980, quando foi registrada uma grande mobilização nacional que culminou com o movimento pela Assembleia Constituinte e a consequente elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* constitucional. A constitucionalização do meio ambiente ocorreu com o advento da Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, seguindo a influência do direito constitucional comparado e até mesmo do direito internacional. A Constituição, ao fazer alusão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualifica-o como bem de uso comum do povo e, em função disso, atribui ao Poder Público e a toda a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo não apenas para as presentes, mas sobretudo para as futuras gerações.

Trata-se do disposto no artigo 225, *caput*, a seguir transcrito:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *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 as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Por sua vez, em seu § 1º, inciso IV confere *status* constitucional ao denominado Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), já previsto no ordenamento pátrio desde 1981, na Política Nacional do Meio Ambiente.

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (LEI 6938/1981).

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

Cumpra chamar atenção para o fato de que o ordenamento jurídico pátrio contém um considerável número de elementos e mecanismos voltados para a proteção do meio ambiente. No caso do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), tem especial destaque a audiência pública, cuja principal função é dar publicidade aos estudos, por meio da participação popular. O princípio da participação popular não está adstrito à simples publicidade dos atos praticados ao longo do processo administrativo de licenciamento ambiental. Trata-se, na realidade, de uma efetiva e real participação cidadã, vez que está inserida em um regime democrático participativo, conforme desejo expresso do Constituinte na Carta Política de 1988.

Considerando os indicadores que demonstram a existência de uma crise socioambiental diagnosticada a partir da metade do século XX, justifica-se a necessidade de instrumentos que sejam eficazes e capazes de promover a utilização dos bens comuns biofísicos, bem como assegurar o controle social por meio da participação cidadã.

Neste cenário, destaca-se a Lei nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, recepcionada pela Constituição da República e que elegeu algumas ferramentas a fim de propiciar a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, dentre as quais tem destaque o processo de licenciamento ambiental, no qual está inserida a audiência pública para debate com os cidadãos dos estudos de impacto ambiental de empreendimento com significativo impacto ambiental.

Contudo, é preciso esclarecer que há uma tensão em torno deste debate. Se, por um lado, o licenciamento ambiental tem se firmado como um dos mais importantes instrumentos de regulação ambiental pelo Poder Público, por outro lado, tem sido alvo de inúmeras críticas quanto à existência de discricionariedade na sua condução. Alega-se que os agentes licenciadores introduzem entraves burocráticos desnecessários, além de realizarem análises técnicas questionáveis, constituindo-se, desta maneira, como obstáculos ao crescimento econômico do país.

A experiência de São Paulo serve como ilustração desta tensão, vê que lá foram identificadas evidências de que os burocratas são influenciados por interesses eleitorais e o número de aprovações de licenças ambientais em anos

eleitorais cresce significativamente de acordo com interesses eleitorais. Seguindo esta ordem de raciocínio, em anos de eleição para prefeitos há maior número de licenças objetivando inauguração de obras e, por consequência, o início de operação de empreendimentos especialmente nos municípios em que os prefeitos pertencem ao mesmo partido do governador. Já em eleições para Governo do Estado, há mais licenças aprovadas nos municípios onde os governadores têm margem de vitória prevista nas pesquisas de eleições (FIORILLO; MORITA e FERREIRA, 2011). Esse exemplo demonstra a evidente importância do estudo do licenciamento ambiental como instrumento previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente responsável por, primeiramente, garantir a proteção dos direitos socioambientais e, sendo possível, autorizar o desenvolvimento de atividades que venham a utilizar recursos naturais.

No Brasil, as normas que regulamentam o licenciamento ambiental condicionam a legitimidade da decisão quanto à viabilidade de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental à elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e à participação da sociedade civil no processo, por meio das audiências públicas, com vistas a garantir o exercício da cidadania ambiental.

Neste cenário, a audiência pública em processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental tem, ao menos textualmente, papel fundamental na promoção e incentivo ao exercício da cidadania ambiental e da democracia participativa. Foi neste ponto que emergiu a inquietação motivadora deste artigo: a audiência pública realizada no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental constitui (ou não) um espaço para o exercício da cidadania ambiental?

Para o alcance do objetivo, o procedimento metodológico foi o seguinte: paralelamente à pesquisa bibliográfica, foi realizado em campo um estudo que consistiu no acompanhamento *in loco* da audiência pública referente ao projeto denominado “Condomínio Portuário Sustentável” que o empreendedor Novo Porto Terminais Portuários Multicargas e Logística Ltda pretende implantar no lugar

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

denominado “Embocuí”, área inserida na Zona de Expansão Portuária (ZIEP) do Município de Paranaguá, Estado do Paraná.

Portanto, a escolha da audiência pública do processo de licenciamento ambiental do empreendimento “Condomínio Portuário Sustentável” localizado no Município de Paranaguá, justifica-se pelo fato de que os problemas socioambientais da área urbana não só nas grandes cidades, como também naquelas de médio e pequeno porte têm gerado consequências negativas ao ambiente biofísico e à população local.

A opção por realizar-se a pesquisa de campo juntamente com a pesquisa bibliográfica teve como fundamento a superação dos métodos tradicionais de pesquisa, os quais vêm sendo costumeiramente aplicados no campo jurídico, especialmente no Direito Ambiental. As questões ambientais, considerando que envolvem diversas circunstâncias e aspectos específicos e concretos que nem sempre podem ser conhecidos antecipadamente, não podem ser reduzidas à instrumentalidade do positivismo jurídico tradicional. Para que fosse possível, então, responder ao problema proposto foi imperioso quebrar as barreiras da mera sistematização bibliográfica. Além disso, para a compreensão do alcance e as limitações das normas que regulamentam a audiência pública em processos de licenciamento ambiental, é importante para o pesquisador dialogar com outras áreas do conhecimento, como a sociologia.

Não por outra razão, as peculiaridades do estudo de caso desenvolvido exigiram o empréstimo ou adaptação do conceito de “arenas sociais”, desenvolvido por Hannigan (1997), legitimando o fato de que o diálogo entre Campo Jurídico e Sociologia foi fundamental à análise crítica da realidade estudada.

¹ O município de Paranaguá, localizado no litoral do Estado do Paraná é histórica e internacionalmente conhecido por sua vocação portuária, razão pela qual tem enfrentado, ao longo dos anos, toda a sorte de problemas socioambientais. Trata-se de um exemplo vivo de uma cidade que espelha condições adversas, impactos e riscos decorrentes de uma lógica de urbanização pouco planejada, flagrante degradação ambiental e uma intensa queda na qualidade de vida de sua população, em especial devido ao relacionamento pouco harmonioso entre a cidade e a atividade portuária ali desenvolvida.

DESCRIÇÃO DO CASO: O CONDOMÍNIO PORTUÁRIO SUSTENTÁVEL

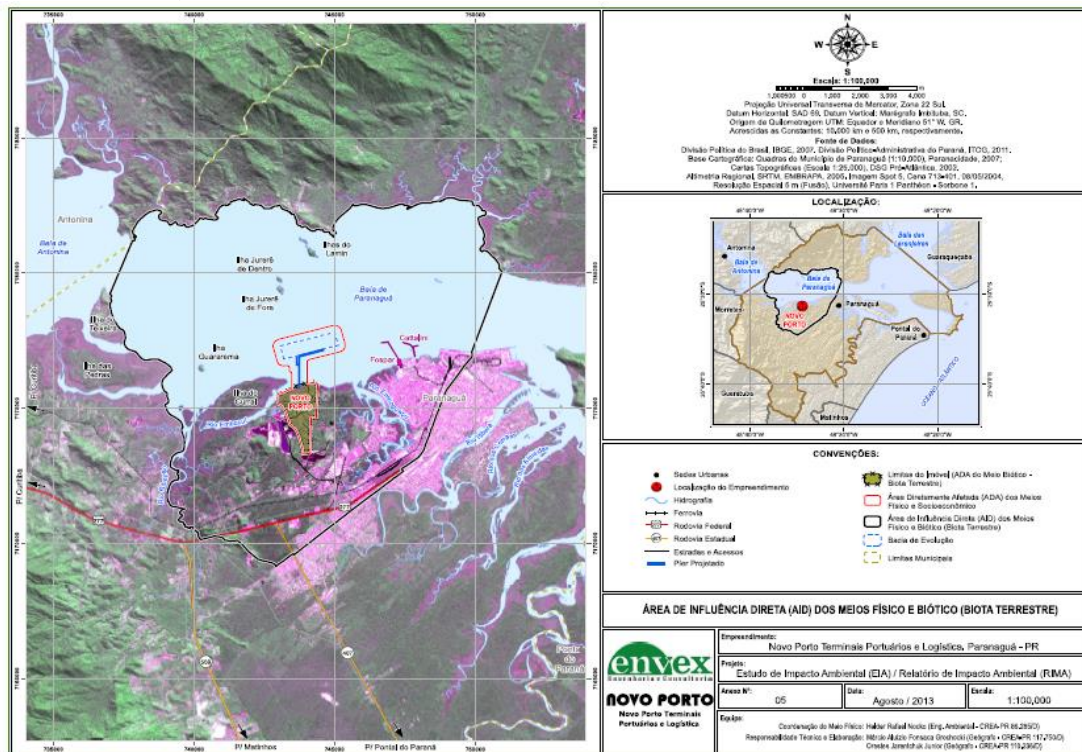
A opção por realizar-se a pesquisa de campo juntamente com a pesquisa bibliográfica tem como fundamento a superação dos métodos tradicionais de pesquisa, aplicados especialmente no Direito Ambiental. Importante observar que as questões ambientais, que envolvem diversas circunstâncias e aspectos específicos e concretos que nem sempre podem ser conhecidos antecipadamente, não podem ser reduzidas à instrumentalidade do positivismo jurídico tradicional. Ademais, para que fosse possível responder ao problema proposto, foi imperioso quebrar as barreiras da mera sistematização bibliográfica.

Nesta perspectiva, para a verificação se a audiência pública realizada no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, constitui (ou não) um espaço para o exercício da cidadania ambiental, foi selecionado, no âmbito do Estado do Paraná, o projeto denominado “Condomínio Portuário Sustentável”², que o empreendedor Novo Porto Terminais Portuários Multicargas e Logística Ltda pretende implantar no lugar denominado “Embocuí”, área inserida na Zona de Expansão Portuária – ZIEP do Município de Paranaguá (FIGURA 1).

² Segundo informações prestadas pelo empreendedor um “condomínio portuário sustentável” consiste em um modelo de gestão no qual os empreendedores da superestrutura, os operadores portuários e os prestadores de serviços (arrendatários, agentes de navegação, despachantes etc), compartilham a infraestrutura básica necessária para o desempenho de atividades portuárias. No caso ora estudado, o empreendedor afirma que o projeto foi concebido para ser “sustentável”, pois serão mantidas estações de tratamento de efluentes e áreas verdes preservadas, dentre outros aspectos.

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

Figura 1 - Esboço do Projeto Condomínio Portuário Sustentável.



O requerimento de licenciamento ambiental foi protocolado junto ao Instituto Ambiental do Paraná – IAP, órgão ambiental competente para tanto, em 05 de setembro de 2013, sob o nº 12142195-0.

Em 07 de outubro de 2013 o ente licenciador expediu o Edital de Entrada de Estudos e Abertura de Prazo para Solicitação de Audiência Pública sob o nº 007/2013/IAP/DLE, pelo qual informou à população que a empresa Novo Porto Terminais Portuários Multicargas e Logística Ltda apresentou o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, referente ao Condomínio Portuário, bem como, abriu o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para solicitação de audiência pública, nos moldes da Resolução CONAMA 09/1986.

Observe-se que conforme consta no processo de licenciamento administrativo do licenciamento ambiental ora em estudo, o empreendedor entregou DVD-ROMs contendo o EIA/RIMA, junto às Prefeituras Municipais de Paranaguá, Morretes, Antonina, Matinhos, Guaratuba, Guaqueçaba e Pontal de Paraná, aos representantes dos Ministérios Público Estadual e Federal de

Paranaguá, além do protocolo de uma via física dos estudos junto à Prefeitura de Paranaguá e a Biblioteca Pública Municipal Leôncio Correia em Paranaguá. Aos demais interessados, os estudos ficaram à disposição no Instituto Ambiental do Paraná – IAP, bem como em seu sítio eletrônico.³

A divulgação da realização da audiência pública, por sua vez, é de responsabilidade do órgão ambiental licenciador juntamente com o empreendedor. Pressupõe um procedimento legal midiático que tem como objetivo principal fomentar a participação do maior número de pessoas possíveis, com vistas a esclarecer a população e demais interessados, a respeito dos estudos apresentados pelo empreendedor e colher as sugestões a fim de subsidiar o processo de licenciamento ambiental.

No presente caso a audiência pública, solicitada pelo próprio empreendedor, foi designada para o dia 26 de novembro de 2013, às 19 horas, no Salão Social do Santuário de Nossa Senhora do Rocio, Praça Padre Thomas Sheehan, Bairro do Rocio, Município de Paranaguá, Estado do Paraná. Os interessados foram convocados a participar do debate por meio da publicação, em jornais de grande circulação e na imprensa oficial, do Edital de Convocação nº 003/2013-IAP/GELA, de 07 de setembro de 2013. Além disso, alguns convites foram encaminhados pelo correio a algumas autoridades e representantes de órgãos públicos, como por exemplo, Instituto das Águas, IBAMA, Centro de Estudos do Mar da UFPR, dentre outros.

JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DO EMPREENDIMENTO

No Brasil, as cidades estão no centro da problemática socioambiental, pois é indissociável a questão ambiental do quadro desolador de exclusão social que vem se aprofundando nos últimos anos, especialmente nos conglomerados urbanos. Como apontado por Waldman (2005, p. 551) “a depredação ambiental é inseparável do caos urbano nacional”, pois:

³ <http://www.iap.pr.gov.br/>

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

(...) os problemas urbanos relacionam-se diretamente com um significativo rol de problemas ambientais básicos vivenciados pelo povo brasileiro. Dentre outros, os mais significativos seriam a questão da destinação dos resíduos sólidos, dos recursos hídricos e da poluição do ar. Na ausência dessa compreensão, as proposições ambientalistas tornaram-se simplesmente elitistas e desfocadas dos problemas ambientais que de fato acometem o conjunto da população do nosso país.

À página seguinte, o autor reforça seu argumento, ao associar expansão urbana e saneamento básico.

Os esgotos constituem uma causa de notórios problemas ambientais. Nas grandes e médias cidades, os rios, córregos, lagos, mangues e praias tornaram-se canais ou destino das águas servidas domésticas. Mesmo considerando que o esgotamento sanitário atinge 54% dos domicílios em todo o Brasil, no entanto, apenas 10% do total recebe tratamento adequado. O restante é lançado *in natura* nos rios, contaminando também o solo, os lençóis freáticos e, finalmente, as massas oceânicas (WALDMAN, 2005, p. 552).

Sintonizada com os questionamentos de Waldman, Bruna (2002, p. 25), faz um alerta acerca da urbanização crescente e acelerada que, segundo ela, atinge proporções em torno de 80% da população total do Brasil. Isso é preocupante, pois:

(...) a ocupação das áreas urbanas dá-se à revelia de quaisquer planos de desenvolvimento. Poucos municípios têm seu Plano Diretor atualizado e raramente se utilizam deste plano para direcionar o uso e ocupação do território, estimulando, simultaneamente, o controle e a proteção ambiental. Parece haver um conflito, cada vez maior, entre a consciência da necessidade de proteção ambiental urbana e sua efetiva proteção.

É necessário reconhecer, ainda, que a urbanização crescente nos grandes centros vem acompanhada de uma metropolização de cidades e traz consigo toda espécie de percalços, para além do ambiental. Para reforçar a crítica de Bruna, valemo-nos do exemplo da capital do Estado do Paraná, a qual a partir da década de 1970 começou a incorporar o *status* de capital ecológica, fama esta que, embora em

menor escala, ainda lhe acompanha até os dias atuais. Em estudo realizado por Souza-Lima (2006, p. 76) acerca dos processos de construção do imaginário ecológico em Curitiba, ficou evidenciado que,

(...) houve aumento dos impactos negativos sobre o ambiente à medida que a cidade [Curitiba] “inchou” em todos os sentidos. E o que é um “inchaço” social senão um efeito que se torna causa de profundos e, na maioria das vezes, desequilíbrios socioambientais difíceis de serem revertidos a curto ou médio prazos?

Considerando a rápida e não planejada urbanização brasileira, está claro que a maioria das cidades não tem conseguido escapar ilesa de estágios avançados de degradação ambiental e riscos socioambientais, que incluem aumento da violência, ampliação da pobreza e poluição, trânsito desordenado, ocupação territorial sem planejamento, favelização etc. Os cidadãos estão permanentemente expostos a condições de vulnerabilidade socioambiental.

Com vistas a elucidar as razões pelas quais a cidade de Paranaguá foi eleita, em especial a sua região portuária, como objeto de estudo, tomaremos como referência o estudo de Soares (2009). A primeira questão está associada ao aumento da população de Paranaguá, submetida a um rápido processo de urbanização que, via de regra, vem acompanhado de mazelas sociais e ambientais. De acordo com o pesquisador,

(...) em Paranaguá, em 1991, a população total era de 107.675 habitantes, dos quais 87,93% viviam na área urbana e 12,07% na área rural. Em 2000, a população passou para 127.339 habitantes, crescendo a taxa de urbanização para 96,09% (CBM/IBGE, 2003). Considerando o total de 133.559 habitantes registrado em 2007 (IBGE, 2008) a população de Paranaguá cresceu 24,04% no período 1991-2007 (SOARES, 2009, p. 44-45).

Além da crescente urbanização, a cidade de Paranaguá tem como principal característica o desenvolvimento de atividade portuária que, historicamente, tem se mostrado como uma atividade potencialmente poluidora e indutora de riscos

sociais, mas que pouco tem se preocupado com o enfrentamento destas questões. Isso é igualmente objeto de inquietação no estudo mencionado.

Cunha (2003; 2006a) e Cunha et al. (2007) assinalaram que as dificuldades de regularização das atividades portuárias em relação aos parâmetros ambientais são consequências não apenas da ausência histórica das preocupações ambientais por parte de gestores e operadores destas atividades. Devem ser igualmente reconhecidas e postas em pauta as limitações da política ambiental pública em seu atual estágio de evolução no país, limitações estas tanto mais relevantes quando se trata de administrar situações e atividades pré-existentes, que não passaram por licenciamentos ambientais prévios. Estas dificuldades se ampliam quando é o caso, típico dos portos, de administrar transformações múltiplas e complexas em ambientes regionais naturais e construídos, diversificados, o que esbarra geralmente na ausência de políticas ambientais integradas e abrangentes em escalas regionais (SOARES, 2009, p. 34).

O trecho destaca o potencial dos impactos decorrentes da atividade portuária nas condições e qualidade de vida da população das cidades que hospedam este tipo de empreendimento. Importante observar que o estudo aponta que os beneficiados com o funcionamento do Porto não são os cidadãos parnanguaras. Ao dialogar com outros estudos sobre a história de Paranaguá, Soares chega às seguintes conclusões:

Quanto aos impactos da atividade portuária nas condições de vida da população do município, Pierri Estades (2003) destaca que as atividades econômicas ligadas ao porto de Paranaguá não revertem proporcionalmente em benefícios para a população permanente. Sua lógica responde e beneficia muito mais a setores externos à região: aos produtores exportadores e aos importadores, a todos os setores vinculados a estes, e às transportadoras, entre outros, que são, fundamentalmente, de outras regiões do Paraná, de outros estados e até mesmo de outros países, como é o caso do Paraguai. Neste mesmo sentido, a FUNPAR (2008) afirma que enquanto o Porto de Paranaguá bate recordes de embarque e movimentação financeira, o movimento econômico e a geração de empregos no restante da cidade não evoluem da mesma forma. A modernização, competitividade e

desempenho econômico do porto não repercutem, necessariamente, no desenvolvimento da cidade, sobretudo nos últimos anos. Suzuki Jr & Wosh (2000) ressaltam que a adoção de estratégias portuárias visando cumprir metas de competitividade em relação ao sistema logístico como um todo acaba comprometendo negativamente a atividade econômica local (SOARES, 2009, p. 129).

Em função do emaranhado normativo acerca da questão dos portos, uma questão que merece atenção é a indefinição acerca da competência dos órgãos licenciadores, o que, em última instância, tem reflexos diretos na falta de fiscalização e controle da atividade. Isso, a nosso ver, vem ao encontro da necessidade de que o campo jurídico passe a dar respostas, considerando a complexidade e abrangência dos conflitos socioambientais que tão acentuadamente têm vitimado populações de cidades como Paranaguá.

O estudo de Soares destaca falhas graves no processo de licenciamento ambiental das atividades portuárias, desenvolvidas na cidade de Paranaguá, conforme descrito a seguir.

Na região portuária de Paranaguá, há uma indefinição com relação ao papel dos órgãos ambientais licenciadores, pois, alguns terminais portuários são licenciados pelo órgão federal (IBAMA), e outros pelo estadual (Instituto Ambiental do Paraná). O IAP, assim, não exerce adequadamente o seu papel, pois deveria fazer com que a Autoridade Portuária cumprisse a legislação ambiental vigente, conforme preconizado pela Lei 8.630/1993, que para Kitzmann & Asmus (2006), não contemplou de forma decisiva a questão ambiental na atividade portuária. A Autoridade Portuária em si, que ainda atua como um operador portuário, possuindo diversos terminais públicos, não possui qualquer licença ambiental. O Tepar e a Cattalini possuem licenças ambientais emitidas pelo IAP, possuindo certificações das ISO's, enquanto que a Fospar possui licença ambiental do píer emitida pelo IBAMA e o da fábrica de fertilizantes licenciada pelo IAP. A Autoridade Portuária, ao estabelecer contratos de arrendamento dos armazéns e outras instalações situados nas áreas do porto, não incluiu a questão ambiental, sendo que a maior parte dos operadores não possui qualquer licenciamento, principalmente os usuários, ou seja, aqueles que utilizam o CMU, mas que não possuem qualquer instalação física no porto, ou mesmo na cidade (SOARES, 2009, p. 158).

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

O estudo demonstra, ainda, que o Porto de Paranaguá é potencialmente impactante, principalmente pelo tipo de carga comercializada, pela precariedade no transbordo destas cargas, principalmente por sua capacidade de isolar o porto da cidade. Neste particular, o pesquisador ressalta que,

(...) no caso de Paranaguá, a expansão portuária promoveu o isolamento físico da cidade, que se encontra praticamente em seus limites de expansão devido às características geográficas da região, cercada de unidades de conservação. Embora em Paranaguá existam boas condições com relação aos modais de acesso ao porto (rodoviário e ferroviário), a perda de cargas ao longo das vias, especialmente de granéis sólidos, como a soja e fertilizantes, acabam por afetar a qualidade ambiental da cidade (SOARES, 2009, p. 162).

Este isolamento tende a acentuar a mencionada dificuldade de harmonização entre porto e cidade, cuja consequência principal é o agravamento das tensões socioambientais.

Em Paranaguá, porto e cidade possuem uma relação conflituosa, de divórcio, tendo administrações distintas ligadas a distintos grupos políticos. Não existe a busca de soluções conjuntas para os problemas existentes, como a construção de um aterro sanitário, a limpeza dos resíduos sólidos gerados pelo trânsito de caminhões que atravessam a cidade para acessar o porto, e a grande quantidade de pombos e ratos, entre outros problemas (SOARES, 2009, p. 164).

Delineado este cenário marcado por tensões socioambientais, o acompanhamento *in loco* da audiência pública tornou-se necessidade imperativa para o presente estudo, pois precisávamos verificar em que medida a participação cidadã se fez presente e ativa no processo de licenciamento ambiental do empreendimento em foco.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO “CONDOMÍNIO PORTUÁRIO SUSTENTÁVEL” - UMA ARENA SOCIAL

O objetivo da audiência pública, nos termos prescritos em lei, foi informar e discutir o projeto “Condomínio Portuário Sustentável” e seus impactos socioambientais com a população diretamente afetada. Além disso, possibilitar a coleta de opiniões e críticas para a tomada de decisão acerca do processo de licenciamento ambiental, juntamente com a comunidade, representantes de organizações não governamentais (ONGs), entidades públicas e todos os demais interessados.

Qualificamos este fórum de discussão política como uma “arena social”, tomando por empréstimo o conceito formulado por Hannigan (1997, p. 134), para quem,

O termo arena social constitui uma metáfora para descrever o estabelecimento político em que os actores dirigem as suas exigências àqueles que estão encarregues das tomadas de decisão, na esperança de influenciar o processo político. Renn concebe diversos “palcos” diferentes que partilham esta arena: legislativo, administrativo, judicial, científico e os meios de comunicação social. Embora essas estratégias de acção tradicional e ortodoxa sejam permitidas, estas arenas são, contudo, reguladas por um repertório estabelecido de normas.

É possível transportar tal conceito às audiências públicas que são realizadas no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, considerando que tal fórum habitualmente é povoado por diversos atores sociais que “dirigem as suas exigências àqueles que estão encarregados das tomadas de decisão, na esperança de influenciar o processo político” (HANNIGAN, 1997, p. 134).

Como apontado por Hannigan (1997, p. 135), “do ponto de vista da vantagem teatral, as arenas sociais de risco estão povoadas por grupos mistos de atores”. Os papéis de atuação destes grupos podem ser classificados da seguinte forma: portadores do risco (vítimas); defensores dos portadores do risco (ativistas e

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

organizações não governamentais); geradores de risco (empreendedores); investigadores do risco (pesquisadores e cientistas); árbitros do risco (Poder Judiciário) e informadores do risco (meios de comunicação). E é esta classificação que nos auxilia a compreender a forma de atuação dos diversos atores sociais, em especial o Poder Público, a comunidade e o empreendedor, os quais estiveram representados na audiência pública do “Condomínio Portuário Sustentável”.

No que se refere à representatividade, estiveram presentes cerca de 230 (duzentos e trinta) participantes, de acordo com as listas de presença que compuseram o processo de licenciamento ambiental, dentre os quais representantes da Prefeitura de Paranaguá, do Ministério Público, dos órgãos ambientais (IAP, Colit, ICMBio, Batalhão da Polícia Ambiental), autoridades do Poder Legislativo, da Marinha, estudantes, pesquisadores, empreendedores da atividade portuária, comerciantes da região, representantes da OAB, ONG's, Associações de Moradores e a população de Paranaguá e do seu entorno.

Contudo, a despeito da presença dos inúmeros atores sociais, o desafio de pesquisa foi verificar em que medida este espaço funciona, na prática, como uma arena democrática capaz de promover um diálogo cidadão, ou se reduz a um espaço de teatralização?

O primeiro ponto de atenção refere-se à forma como a audiência pública se desenvolveu. Inicialmente, todos os presentes receberam uma cartilha preparada pelo empreendedor, com o objetivo de apresentar o projeto e a justificativa, além de um resumo acerca do diagnóstico socioambiental e um prognóstico sobre a identificação e avaliação dos impactos ambientais. Foi enfático o destaque ao contido na conclusão do material apresentado pelos representantes do empreendimento.

De acordo com as análises contidas nos estudos realizados, é possível concluir que a implantação do empreendimento ocorrerá de forma sustentável. A área de implantação do empreendimento encontra-se em zoneamento compatível com o desenvolvimento das atividades pretendidas. A implantação do empreendimento ocasionará, de um modo geral, impactos ambientais que podem ser considerados aceitáveis frente à oportunidade de

potencialização dos efeitos positivos, que já se fazem presentes, tais como: adoção de um novo modelo de gestão portuária que poderá ser referência para todo o país, solucionando os atuais entraves logísticos, gerando emprego e renda, tanto diretos quanto indiretos, aumentando o movimento comercial no Município e a arrecadação fiscal, contribuindo para a melhora dos serviços e infraestrutura públicos à comunidade, dentre outros. Da mesma forma, a criação de um Parque Tecnológico pioneiro propiciará o desenvolvimento de inovações para o incremento das atividades portuárias, gerando maiores oportunidades de emprego e renda, bem como buscando sempre atingir uma maior meta de sustentabilidade para o setor. O incremento das arrecadações permite maiores investimentos públicos que poderão significar melhora na qualidade de vida e serviços ofertados à população.

É preciso reconhecer que a linguagem utilizada na conclusão desta cartilha apresenta o empreendimento como uma solução indispensável, quiçá única, para a resolução das celeumas socioambientais da região portuária do município de Paranaguá. Tal linguagem, que não esconde as posições favoráveis em relação ao empreendimento, acaba por não mencionar os problemas que estão por trás das questões ali expostas, ressaltando que, apesar dos impactos socioambientais que poderão advir da implantação do projeto, mesmo assim a comunidade será beneficiada.

Não se coloca em xeque os benefícios que o projeto em questão possa trazer futuramente à população do Município de Paranaguá. Porém, é fundamental apontar não apenas as potencialidades, mas também alguns limites do empreendimento, a fim de se equilibrar a situação entre empreendedor, Poder Público e comunidade, com vistas a promover e fomentar um debate democrático efetivo.

Por certo que afirmações em relação a potenciais riscos socioambientais podem entrar em conflito em áreas ideológicas, como ressalta Hannigan (1997, p. 130), e é por isso que todas as informações positivas e negativas, cenários, prejuízos e benefícios devem ser amplamente informados à população.

Assim, o projecto de desvio de um rio que fornece água de irrigação para os agricultores locais (um benefício humano) pode resultar na destruição de um frágil ecossistema de peixes, aves, insetos etc. (um prejuízo biológico). De forma semelhante, o sal na

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

estrada que é considerado tão vital para enfrentar a dureza do Inverno em partes do Canadá e Norte dos Estados Unidos foi declarado pelos cientistas constituir um prejuízo para os lagos, rios e correntes onde é eventualmente depositado. Reciprocamente, as iniciativas ambientais que são declaradas ecologicamente benéficas podem resultar em problemas para os humanos. Por exemplo, a proteção dos lobos é defendida por alguns preservadores da vida selvagem, mas é profundamente contestada pelos rancheiros que temem a perda dos animais domésticos cruciais para a sua sobrevivência econômica. Sendo o consenso impossível, a base central da contestação passa a ser a presença ou ausência de prejuízo que é gerada por um objeto de risco.

Destacar os aspectos positivos do empreendimento, como se constata na cartilha entregue na audiência pública em estudo, evitando-se o enfrentamento de questões mais tormentosas, as quais certamente existem, tem influência direta na forma de percepção individual dos riscos socioambientais. A leitura individual do trecho conclusivo destacado acima, no momento da audiência pública, poderá ter reflexos diversos na opinião e compreensão por parte dos vários atores sociais ali presentes.

Para Hannigan (1997, p. 127),

(...) os sociólogos do risco, propuseram um modelo que volta a conceptualizar o problema da percepção do risco tendo em consideração o contexto social em que as preocupações humanas são formadas; isto é, a percepção individual é fortemente afectada por uma panóplia de influências primárias (amigos, família, colaboradores) e secundárias (figuras públicas, meios de comunicação social) que funcionam como filtros na difusão da informação na comunidade.

Não apenas a conclusão, mas o restante do conteúdo da cartilha é composto por uma diversidade de dados e figuras técnicas que desafiam, por certo, o conhecimento de todos ali presentes. Em seu texto, Hannigan (1997, p. 139) cita uma passagem interessante sobre isso, a qual vem ao encontro do que afirmamos acima.

Num encontro, os representantes [dos empreendedores] distribuíram documentos que totalizaram quarenta e quatro páginas. As pessoas que frequentaram esses encontros eram as supostas a assimilar uma diversidade de dados, tabelas, gráficos, quadros e uma exibição de dispositivos numa rápida sucessão. Ao mesmo tempo, os factos que os residentes queriam nunca estiveram disponíveis e não foi dada nenhuma explicação ou interpretação como aconteceu com a informação apresentada pelos cientistas consultores.

A escolha da linguagem é bastante representativa ao longo da realização da audiência pública, pois o domínio da exposição oral acerca do projeto está concentrado nas mãos do próprio empreendedor, principal interessado em viabilizar o empreendimento. Guardadas as devidas proporções, não foi diferente na audiência pública para o licenciamento ambiental do “Condomínio Portuário Sustentável”, pois a incumbência de apresentar aos participantes os estudos ambientais ficou exclusivamente atribuída ao empreendedor, representado, naquele momento, por seus peritos, detentores de uma linguagem fundamentalmente técnica.

Conforme a Resolução/Conama (009/1987), que dispõe sobre as audiências públicas, em seu artigo 3º determina que as mesmas sejam dirigidas pelo órgão ambiental, o qual deverá fazer uma exposição objetiva do projeto e o seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e, posteriormente, abrir as discussões com os presentes.

Portanto, ao contrário do que está previsto na normativa, destacou-se como ponto de atenção a atuação quase exclusiva do empreendedor, na audiência pública, que além de destoar do dispositivo legal, monopolizou o direito à informação, impondo obstáculos a uma efetiva participação popular. A descrição registrada por Hannigan (1997, p. 139) reflete o que aconteceu na audiência pública do “Condomínio Portuário Sustentável”, vez que “os residentes foram bombardeados com informação técnica”. Estas informações técnicas foram, em sua integralidade, apresentadas à plateia pela perspectiva única e exclusiva do empreendedor.

O estilo de apresentação oral eleito pelo empreendedor foi abstrato e técnico, a fim de evitar algumas questões problemáticas e ressaltar outras menos

polêmicas. Tal estratégia, ao não favorecer a instauração de um diálogo entre peritos e população presente, abalou o processo de participação popular esperado e necessário. Como afirma Hannigan (1997, p. 140), apresentações orais nestes moldes:

(...) permitem aos peritos científicos e aos funcionários governamentais dirigirem a discussão, estabelecer a agenda de riscos e desencorajar a futura participação dos cidadãos e são estrategicamente bem-sucedidas, [a despeito de serem] eticamente repreensíveis.

É difícil a compreensão de linguagem rebuscada por todos os presentes, em especial pelo fato de que a maioria dos atores sociais que ali estavam, embora possam constituir-se como uma massa crítica, são tecnicamente leigos. Neste caso, como apontamos acima, havia aproximadamente 230 (duzentas e trinta) pessoas no local em que foi realizada a audiência pública, mas, segundo dados obtidos no processo de licenciamento ambiental, foram encaminhadas à equipe técnica apenas 08 (perguntas) por meio do formulário distribuído para tal finalidade, sendo que destes, apenas 02 (dois) interessados sinalizaram a intenção de fazer questionamentos orais. A despeito de os participantes terem elaborado perguntas de conteúdo técnico, o que demonstra um pouco de conhecimento acerca dos impactos advindos do projeto proposto, este número é irrisório se considerado o número de pessoas que lá estavam. Esses dados explicitam o fato acerca da evidência do quanto é difícil a compreensão de uma linguagem intelectual, o que cria uma barreira entre os participantes, muitas vezes intransponível. Poderá, em última instância, implicar no sepultamento de uma participação popular efetiva neste fórum.

Outra questão que também se apresentou como um limitador à prática da cidadania ambiental, embora num primeiro momento possa parecer indispensável para fins de organização da audiência pública, foi a utilização de um roteiro pré-fixado com o estabelecimento de tempos curtos, para coordenar as falas e ações no

decorrer do evento. No caso em comento, a audiência pública foi instaurada pelo representante do órgão ambiental licenciador – Instituto Ambiental do Paraná – o qual, a despeito do disposto no artigo 3º da Resolução/Conama (09/1987), limitou-se a promover a leitura literal de todos os dispositivos legais que fundamentam e orientam a realização da audiência pública. Informou, ainda, que o tempo do encontro limitar-se-ia a 03 (três) horas de duração. Em ato contínuo, foram convocadas algumas autoridades para fazerem uso da palavra por 02 (dois) minutos, na seguinte ordem: Prefeito Municipal de Paranaguá ou seu representante legal; o Presidente da Câmara de Vereadores de Paranaguá ou seu representante legal; o Ministério Público Estadual e Federal; o representante do empreendedor, o representante do Secretário de Infraestrutura e Logística do Estado do Paraná e a empresa que realizou o EIA/RIMA do empreendimento. É importante observar que, apesar da convocação ter sido realizada como acima descrito, estavam presentes tão somente os representantes do empreendedor.

Nota-se a ausência de vozes importantes, em especial os representantes do Ministério Público Estadual e Federal, cuja atribuição legal, dentre outras, é acompanhar todo e qualquer debate que envolva questões socioambientais, especialmente diante da relevância e envergadura do projeto pretendido. Mais do que isso, denota-se que entre as autoridades designadas não havia representantes da comunidade. À população, em especial neste caso, foi conferido o papel de coadjuvante, pois o palco foi ocupado exclusivamente pelo empreendedor.

Após cumprido o rito inicial, a palavra foi passada ao empreendedor que fez as suas considerações por aproximadamente 30 (trinta) minutos. Em seguida a apresentação foi realizada pelos representantes técnicos, responsáveis pela elaboração do EIA/RIMA do projeto, os quais solicitaram aos presentes que acompanhassem a apresentação por meio do conteúdo das cartilhas referidas anteriormente. O conteúdo também foi disponibilizado por meio de uma apresentação projetada e posicionada à frente da plateia. Aqui cabe destacar que este modelo de apresentação (cartilha e projeção), associado ao posicionamento em que permaneceram os membros da equipe técnica, criou aquilo que Hannigan (1997, p. 140) denomina de “distanciamento físico e psicológico do público”, o que,

a nosso ver, é mais um fator que, se não desencoraja, não incentiva a participação popular.

Pelo contexto ora descrito, fica mais uma vez evidente que a voz do empreendedor acompanhado dos seus representantes técnicos, monopolizou a maior parte da arena social, debilitando o processo democrático. Tal estratégia, segundo Hannigan (2007, p. 139), é caracterizada como “retórica da contenção”.

Kaminstein (1988) argumenta que na apresentação pública da informação científica, relativamente aos aspectos de saúde e segurança dos depósitos de resíduos tóxicos, está incorporada uma retórica de contenção que restringe a discussão, evita questões difíceis e segue sempre a sua própria ordem de trabalhos.

Após a apresentação realizada pelos representantes técnicos do empreendedor, foi aberto um espaço para perguntas por meio de formulários à disposição dos interessados na plenária, bem como de inscrições para perguntas orais. Tratamos disso anteriormente, demonstrando a pouca participação dos presentes neste momento, o qual, para fins do objeto desta pesquisa, deveria ter constituído o ápice da audiência pública. Não foi isso que ocorreu. Aliás, partilhamos o entendimento de que esta metodologia é empregada justamente para que se evite o debate direto entre a comunidade, o Poder Público e o empreendedor.

Mostra-se representativo o fato de que, no momento de resposta às perguntas feitas pela plateia, a equipe multidisciplinar foi chamada para ocupar a mesa, composta por vários consultores responsáveis pelos estudos apresentados, em sua maioria homens, os quais passaram a fazer considerações técnicas acompanhadas de tabelas, fotografias e, nas palavras de Hannigan (2007, p. 138), “outros adereços”. A presença massiva de homens na equipe técnica, embora pareça irrelevante, é apontada por Hannigan (2007, p. 141) como um reforço ao poder, pois,

(...) os peritos científicos e os funcionários burocráticos que praticam a retórica da contenção são geralmente homens, ao passo que os grupos de cidadãos locais são compostos de forma desproporcionada por mulheres, faltando a muitas delas poder e autoridade na vida pública.

Isto também ficou evidente na audiência pública do “Condomínio Portuário Sustentável”, pois aqueles cidadãos pertencentes às classes menos favorecidas, seja econômica ou intelectualmente, que estavam presentes, foram aliados do fórum de discussões, ali permanecendo tão somente como ouvintes das razões do empreendedor. Para comprovar tal assertiva, confrontamos as listas de presenças que descrevem a “entidade/empresa” a que os presentes estão vinculados, com o número de perguntas escritas e orais realizadas no momento oportuno, bem como por quem foram subscritas as indagações (QUADRO1).

Quadro 1 - Informações obtidas nas listas de presença da audiência pública do projeto condomínio portuário sustentável.

Algumas identificações lançadas nas listas de presenças ⁴	Identificações lançadas nos formulários de perguntas ⁵
Sacadores; Glendha Films; Estudante/acadêmico; ICMBIO; Cargill; Envex; Cattalini; Adubos Araguaia; Sociedade Amigos da Marinha; Imobiliária José Luiz; CEEP – Dr. Brasília Machado; H. Regional; Mater Natura; LDC; Arrumador; Bavaresco; Comunidade; IAP/Colit; Empreendedor; HSBC; Mercado Maia; Ademadan; OAB/Pr; Tecpar; Do bar; Secretaria de Infraestrutura e Logística; PRM; Martini Meat; APPA; Gransol; Brascas; Ecotec; Delta Fertilizantes; Showphanas; Associação dos Engenheiros; Live; Pesquisador; Observatório de Conservação Costeira; INSS; Schneider Engenharia; Estiva; Benthos; Prefeitura de Paranaguá; UFPR; Associação Marbrasil; Marcon; MPPR; particular; CNN; Grupo Index; Pepsico; Morador; ALL; UFPR Litoral. ⁶	Prefeitura de Paranaguá/SEMMAS; ICMBio; Ademadan; Sociedade Amigos da Marinha do Paraná (Engenheiro Naval); Schneider Engenharia e Estudos Ambientais.

Fonte: Elaboração dos autores.

⁴ Vários participantes não informaram nas listas de presença, a sua qualificação ou o nome da empresa/entidade vinculados.

⁵ Foram recebidos 08 formulários com questionamentos, dos quais um omitiu completamente a sua identificação e outros dois não informaram a entidade ou empresa eventualmente vinculados.

⁶ A coleta destas informações foi feita com base exclusivamente nas “listas de presenças”. Foram excluídas as listas de presenças que se referiam tão somente às “autoridades”.

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

Por fim, um ponto que merece ser destacado é que, a despeito do escasso número de perguntas que foram feitas pela sociedade civil presente, não se pode ignorar que isso representou uma tentativa de afirmação dos membros do público naquele local. Contudo, como ressalta Hannigan (2007, p. 140),

(...) as limitações do processo de audiência tornam normalmente difícil a participação dos cidadãos, especialmente devido ao facto de a situação ser estruturada por forma a evitar a argumentação pública e reforçar o poder das instituições.

A arena é montada tal como um teatro que possibilite um jogo de “faz de conta”, mas por ser uma arena que se estabelece dentro dos marcos legais vigentes, para quem não vivenciou o processo, a audiência pública parece cumprir sua missão de ampliar espaços à cidadania ambiental. Pelo menos na perspectiva da retórica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de licenciamento ambiental tem como elemento central a garantia da participação dos cidadãos, cabendo ao Poder Público, responsável pela condução do procedimento, informar sobre o projeto, sobre a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, seu conteúdo e, principalmente, incentivando todos os cidadãos a participarem ativamente em todas as suas fases, já que se trata de um ato administrativo complexo.

O princípio da participação, por sua vez, não está adstrito à publicidade que deverão receber todos os atos praticados ao longo do licenciamento ambiental, inclusive no que se refere aos estudos ambientais apresentados pelo interessado em viabilizar um projeto. Trata-se, na realidade, de promover uma verdadeira participação cidadã, seja ela organizada ou não, a qual exige como meios indispensáveis a educação ambiental e o acesso à informação.

O ápice do exercício da cidadania ambiental no processo de licenciamento ambiental, a nosso ver, deveria acontecer quando da realização da audiência pública para discussão do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Trata-se de um grande fórum de oportunidade para a construção de uma democracia participativa, e quiçá, deliberativa, acerca das questões relacionadas à apropriação dos recursos naturais. Porém, diferentemente da expectativa inicial que motivou esta pesquisa, a audiência pública realizada no processo administrativo de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, tal como aplicada no caso do projeto “Condomínio Portuário Sustentável”, no município de Paranaguá, não constituiu um espaço para o exercício da cidadania ambiental.

Denota-se, ainda, um grande descompasso entre o objetivo da audiência pública, estabelecido na Constituição de 1988, e sua condução na prática. No caso estudado, não houve um diálogo com a população, mas uma apresentação técnica das conclusões do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e a coleta de algumas opiniões acerca do empreendimento que, aliás, foram reduzidas.

A despeito do cumprimento das normas que disciplinam a realização da audiência pública, por parte do Poder Público e do empreendedor, a pesquisa nos levou a questionar a efetividade da audiência pública. O acompanhamento *in loco* tornou visível que o EIA/RIMA, o licenciamento ambiental, o direito à participação e à informação foram utilizados como instrumentos de “faz de conta”, com o objetivo único de legitimar uma decisão que já estava tomada *a priori*. Estamos aludindo à velha máxima, expressão muito utilizada nos processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos do “fato consumado”. Independentemente do resultado da audiência pública o empreendimento será viabilizado, restando, tão somente, a definição acerca de eventuais compensações ambientais.

A audiência pública como um instrumento do direito ambiental, que tem como principal missão concretizar a participação popular e o exercício da cidadania ambiental e que, neste trabalho, foi caracterizada como uma arena social, não se mostrou capaz de promover uma democratização acerca da apropriação dos recursos naturais e celeumas socioambientais que estão em jogo com o desenvolvimento do projeto “Condomínio Portuário Sustentável”.

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

O fato da audiência pública não ter caráter deliberativo, isto permite que o órgão licenciador avalie as considerações feitas pelos participantes, mas não se sinta obrigado a levá-las em conta na decisão final acerca da expedição das licenças ambientais. É óbvio que tal prerrogativa impõe obstáculos ao avanço da cidadania ambiental, especialmente porque não há, no licenciamento ambiental, um procedimento que assegure um retorno à sociedade do que foi discutido na audiência pública.

A seguir descrevemos as possíveis causas identificadas como obstáculos à prática da cidadania ambiental na audiência pública realizada no licenciamento do “Condomínio Portuário Sustentável”:

- ✓ Emprego de linguagem demasiadamente técnica e intelectual na apresentação do EIA/RIMA pelos consultores do empreendedor;
- ✓ Utilização, como roteiro de apresentação, uma “cartilha” subscrita pelo empreendedor e entregue a todos os participantes, formatada com linguagem tendenciosa, na medida em que ressaltou demasiadamente os benefícios do empreendimento;
- ✓ Domínio da exposição oral acerca do projeto, pelo empreendedor e seus consultores, maiores interessados em viabilizar o projeto;
- ✓ Atuação do órgão ambiental licenciador limitada a leitura de dispositivos legais orientadores da forma de realização da audiência pública;
- ✓ Utilização de roteiro pré-fixado, inclusive com o estabelecimento e controle de tempos, como regra bastante curtos, para coordenar as falas e ações no decorrer da audiência pública;
- ✓ Falta de vozes representativas importantes, em especial o Ministério Público, Prefeito Municipal e representantes da sociedade civil. À população, foi conferido o papel de mera coadjuvante;

- ✓ O palco foi ocupado exclusivamente pelo empreendedor e seus consultores;
- ✓ Distanciamento físico e psicológico entre empreendedor e público, considerando a metodologia empregada na exposição (cartilha, projeção e posicionamento da equipe técnica);
- ✓ Utilização, pelo empreendedor, de “retórica da contenção”. Ou seja, foram evitadas questões difíceis, seguindo-se sempre a ordem estabelecida previamente para os trabalhos;
- ✓ Baixíssimo índice de participação da sociedade civil, seja por meio de perguntas escritas ou orais;
- ✓ Alijamento do debate dos cidadãos pertencentes às classes menos favorecidas, seja intelectual ou economicamente;
- ✓ Os poucos questionamentos foram respondidos pela equipe de consultores do empreendedor, os quais, uma vez mais, fizeram considerações demasiadamente técnicas.

Ao cotejar teoria e prática, ambicionamos com esta pesquisa estabelecer uma régua normativa que possibilite aferir o quanto a experiência de participação investigada aproxima-se ou se afasta dos pressupostos que orientam a cidadania ambiental. Concluímos que nos moldes da audiência pública do projeto “Condomínio Portuário Sustentável”, pelas causas acima identificadas, há um evidente descolamento entre a previsão normativa e a prática. Em outras palavras, o exercício da cidadania em processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, teoricamente positivado e assegurado pelo arcabouço jurídico vigente, inclusive constitucional, enfrenta enormes dificuldades e barreiras de se estabelecer na prática.

Para além das conclusões, a presente investigação sugere diversas aberturas para a sua continuidade. Uma possibilidade decorre das próprias barreiras encontradas na realização desta pesquisa, como é o caso, por exemplo, da impossibilidade de esgotar as tipologias de empreendimentos que estão sujeitos à realização de audiências públicas em processos de licenciamento ambiental no Brasil. Além disso, pesquisas empíricas sobre a cidadania ambiental em processos de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental são raras

AUDIÊNCIA PÚBLICA: GARANTIA OU NEGAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL?

no campo jurídico, o que nos impediu de incorporar mais dados e informações quantitativas, que permitam a comparação entre arenas sociais no Brasil à luz da teorização aqui desenvolvida.

REFERÊNCIAS

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 09 jul.2015.

BRUNA, G. C. Meio Ambiente Urbano e Proteção Ambiental. In: PHILLIPPI JR, A. et al (editores). **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública, Faculdade de Direito, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Núcleo de Informações em Saúde Ambiental: Signus Editora, 2002.

FIORILLO, C. A. P.; MORITA, D. M.; FERREIRA, P. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HANNIGAN, J. A. **Sociologia Ambiental**: a formação de uma perspectiva social. Lisboa: Instituto Piaget, 1997 [cap. 5].

LEI 6938/1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em: 09 jul.2015.

MEADOWS, D. H. et al. **Limites do crescimento**. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

RIBEIRO, W. C. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs). **História da Cidadania**. 3.ed. São Paulo: Contexto, 2005.

RESOLUÇÃO/CONAMA, 009/1987. De 3 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>> Acesso em: 09 jul.2015.

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental: Novo Porto Terminais Portuários Multicargas e Logística LTDA Setembro/2013. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/2013_-

_EIA_RIMA/EIA_RIMA_EMBOCUI/RIMA_FINAL/RIMA_EMBOCUI_FINAL_V1_04_09.pdf> Acesso em 09 jul.2015.

SOARES, C. R. **Os Portos de Paranaguá (PR) e Itajaí (SC):** análise comparativa das suas relações com as cidades de inserção, da estrutura operacional atual e das condições sócio-ambientais das regiões de entorno. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná: 2009. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/>. Acesso em: 10 maio 2014.

SOUZA-LIMA, J. E. A construção do imaginário ecológico em Curitiba. In: OLIVEIRA, G. B.; SOUZA-LIMA, J. E. (orgs). **O Desenvolvimento Sustentável em Foco:** uma contribuição multidisciplinar. São Paulo: Annablume, 2006.

WALDMAN, M. Natureza e Sociedade como espaço de Cidadania. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org). **História da Cidadania.** 3.ed. São Paulo: Contexto, 2005.