

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**JANAÍNA MACHADO STURZA**

**ANTÔNIO DE MOURA BORGES**

**DOUGLAS ANTÔNIO ROCHA PINHEIRO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio de Moura Borges; Douglas Antônio Rocha Pinheiro; Janaína Machado Sturza - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-450-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas.

4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



## XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

---

#### **Apresentação**

O constitucionalismo clássico liberal é a afirmação histórica da luta pela limitação do poder do Estado. Nas revoluções burguesas, diante de um Estado absolutista com poder de vida e morte sobre seus súditos, isso significava restringir a ação do governante. Não se esperava nenhuma prestação do Estado. Lutava-se, apenas, para que o governante não privasse os súditos de sua vida, de sua liberdade e de seus bens. Surgia a clássica ideia de liberdade negativa, liberdade que exigia um dever de abstenção por parte do Estado, um não-fazer. Em alguns países, tal reivindicação significava a efetivação de uma tradição – afinal, na Inglaterra, várias leis esparsas já restringiam a ação do governante ou a subordinava à prévia aprovação do Parlamento desde o século XII. Em outros, como na França, o constitucionalismo significava uma ruptura e a inauguração de uma nova ordem, de que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi o melhor exemplo.

Ocorre que, na esteira da conquista de liberdades civis e de direitos políticos, a burguesia acabou garantindo, também, uma grande liberdade econômica. Com a reduzida regulação estatal do mercado de trabalho, a Revolução Industrial acabou acentuando os processos de exploração da mão-de-obra e recrudescendo a desigualdade social. Em reação a tal cenário, surgiram duas alternativas ideológicas: uma, defendendo um giro à esquerda com a supressão da propriedade privada, a superação da luta de classes e, até mesmo, com o fim do próprio Estado (comunismo/anarquismo); outra, apontando um giro à direita defendia a restrição das liberdades individuais em prol de um Estado forte cujos interesses, interpretados pelo governante aclamado pelo povo, prevaleceriam em qualquer ocasião (fascismo/nazismo).

Uma terceira alternativa, porém, surgiu no seio do próprio constitucionalismo. Em 1919, a Constituição de Weimar já apontava para um novo papel do Estado. Não bastava mais a proteção das liberdades que exigissem, a princípio, um não-fazer estatal. Para superar as grandes assimetrias sociais causadas pela Revolução Industrial, passava a ser igualmente exigível do Estado um dever de prestação. O Estado liberal daria lugar a um Estado de Bem-Estar Social, um novo desenho estatal em que vários direitos deveriam ser atendidos, como o de acesso à educação, à saúde, à assistência social, ao lazer, à moradia, dentre outros. Tais direitos, afirmados historicamente como reação à exploração gerada pelo liberalismo burguês, tinham um forte caráter equitativo. À liberdade, somava-se a igualdade. Consagrou-se, assim, uma clássica distinção dos direitos entre positivos e negativos, ou seja, direitos que exigiam uma prestação estatal, como os direitos sociais (o direito à saúde, por exemplo), e

direitos que se voltam contra o Estado, limitando-o e pretensamente exigindo sua inação, tais como os direitos civis (a liberdade de ir e vir, por exemplo).

Ocorre, porém, que tal classificação serve apenas para fins metodológicos. Na realidade, levar os direitos a sério corresponde a levar a escassez a sério, na medida em que todos os direitos importam em custos econômicos, ainda que estes correspondam ao ônus exigidos pela garantia correspondente. Por isso, todos os direitos são, em alguma medida, propriamente positivos. Aquele que sofre uma prisão ilegal ou abusiva e é privado de sua liberdade de locomoção maneja o "writ" constitucional do "habeas corpus" que, embora gratuito para quem o impetra, gera para o Estado um custo de manutenção do magistrado e de toda a estrutura judiciária que lhe serve de suporte para que o paciente possa ver-se solto.

O direito de propriedade, que também costuma ser classificado como negativo, igualmente envolve custos em sua proteção: afinal, não devem ser contabilizados na conta da garantia deste direito a manutenção de um sistema criterioso de registros de imóveis que torna a sua transferência confiável, ou da estrutura judiciária capaz de decidir e cumprir os pedidos de reintegração de posse ou das Forças Armadas com poderes e equipamentos para reprimir as pretensões de conquistas territoriais dos demais Estados?

Assim, a distinção entre direitos civis ou de primeira dimensão e os direitos sociais ou de segunda dimensão não reside propriamente na natureza dos mesmos – se negativos ou positivos –, mas sim, relaciona-se ao grau de planejamento estatal necessário para sua implementação. No Brasil, as condições para sua efetivação se mostraram mais propícias após 1988, com impacto repercussivo na forma como o Judiciário passou a apreciar tais questões. A passagem do "government by law" para o "government by policies" exige das funções do poder uma outra forma de governança que ainda tem sido fruto de reflexões acadêmicas e de gestão.

Neste caderno, estão várias delas. Que os leitores possam aproveitar de suas reflexões para fazer avançar no país a superação das desigualdades com participação popular e responsabilidade de planejamento financeiro-orçamentário.

Organizadores:

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges - UCB/UnB

Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro - UnB

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza - UNIJUI

# COLONIALISMO INTERNO: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA

## INTERNAL COLONIALISM: SOCIAL PARTICIPATION IN THE ENVIRONMENTAL LICENSING PROCESS OF HYDROELECTRIC IN AMAZON

Flavia Sousa Garcia Sanz <sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo pretende fazer uma comparação entre elementos de diferentes contextos históricos mundiais, envolvendo o colonialismo, neocolonialismo e difusão dos direitos humanos, com o contexto da implantação de projetos hidrelétricos na Amazônia, enfocando nos discursos oficiais e textos legais que minam o direito à participação social. O objetivo é atentar para como esses elementos mantêm, atualmente, modelos de dominação antigos e contrários à participação efetiva da população sobre a qual se impõe um modo de vida supostamente superior.

**Palavras-chave:** Participação social, Audiência pública, Licenciamento ambiental, Hidrelétricas, Amazônia, Colonialismo interno

### Abstract/Resumen/Résumé

This paper intends to compare elements from different historical contexts around the world, involving colonialism, neocolonialism and the diffusion of human rights, and the context of the implantation of hydroelectric projects in Amazon, focusing on official discourses and legal texts that undermine the right to social participation. The objective is to examine how these elements maintain, at present, models of domination and contrary to the effective participation of the population on which imposes a way supposedly superior of life.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social participation, Public hearing, Environmental licensing, Hydropower, Amazonia, Internal colonialism

---

<sup>1</sup> Mestranda de Direitos Humanos e Meio Ambiente na Universidade Federal do Pará

## INTRODUÇÃO

A participação social nos processos de licenciamento ambiental não costuma ser efetiva, conforme já constatado por diversos pesquisadores. Há diversas causas para esta inefetividade. O presente artigo pretende fazer uma comparação entre elementos de diferentes contextos históricos mundiais com o contexto da implantação de projetos hidrelétricos na Amazônia, enfocando nos discursos oficiais e textos legais que minam o direito à participação de determinados grupos. O objetivo é atentar para como esses elementos mantêm atualmente modelo de dominação antigo e contrários à participação efetiva da população sobre a qual se impõe um modo de vida que não é o seu.

A participação que se trabalha aqui é de caráter geral, por isso escolheu-se abordar as audiências públicas. Embora, haja outras formas de participação que devem haver no processo de Licenciamento Ambiental, como as Consulta Prévia, este trabalho aborda tão somente as audiências públicas, pois é um mecanismo mais amplo e tem por finalidade englobar todos os interessados, enquanto a Consulta Prévia é específica para determinados grupos, que não serão estudados de modo específico neste trabalho. A proposta deste artigo é tratar da participação da população local no processo de Licenciamento Ambiental.

No primeiro item, apresenta-se brevemente o objetivo do Licenciamento Ambiental, suas fases e metodologias.

No segundo, faz-se uma breve exposição sobre as audiências públicas previstas para ocorrerem no processo de Licenciamento Ambiental, ressaltado o momento, os objetivos, previstos na lei e entendimentos doutrinários. Em seguida, aborda-se a (in)efetividade dessas audiências em promover participação social.

Esses primeiros itens pretendem contextualizar o debate para o leitor. Nos itens seguintes entra-se propriamente na discussão proposta por este trabalho.

No terceiro item, busca-se demonstrar que, da forma como a participação social está previstas no Licenciamento Ambiental através de audiências públicas, esta participação é tão modulada e condicionada que a norma parece trabalhar mais para vedar do que para promover uma efetiva participação da população atingida pelo empreendimento. Compara-se esta realidade local à imposição do colonialismo em diversos países do mundo concomitantemente com a defesa dos direitos humanos universais e com igualdade de direitos, o que é uma grande contradição.

No último item do desenvolvimento, aborda-se os elementos próprios dos discursos dos governos que impunham modo de vida a outros povos comparando-os ao discurso de

justificação da implantação de grandes projetos na Amazônia a despeito da extensão dos danos socioambientais que causam.

## **1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O principal objetivo do Licenciamento Ambiental (LA) é a prevenção do dano ambiental, buscando um equilíbrio entre o direito ao meio ambiente sadio e a ordem econômica (BENJAMIN, 1992, p. 42). Ressalte-se que o conceito de impacto ambiental definido pela Resolução n.º 001/86 do CONAMA, art. 1º, inclui o “bem estar da população”.

O LA é tratado expressamente na LC n.º 140/2011 e na Lei n.º 6.938/81. O rito específico do LA de Usinas Hidrelétricas (UHE) e Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), está previsto na Instrução Normativa do IBAMA n.º 065, de 13 de abril 2005, que mantém o processo trifásico de emissão de licenças (Licença Prévia-LP, Licença de Instalação-LI e Licença de Operação-LO), prevista no Decreto Federal n.º 99.274/90, suplementado pela Resolução CONAMA n.º 237/97.

A primeira licença – a LP – é concedida na fase preliminar do empreendimento, em que é aprovada sua localização, sua concepção, atestada sua viabilidade ambiental e estabelecidos os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases seguintes da implantação (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 34). Após o empreendedor apresentar e divulgar o EIA/RIMA<sup>1</sup>, é realizada audiência pública, se o órgão licenciador julgar necessário ou se for requerido pelo MP ou mais de cinquenta cidadãos (Art. 2º, Resolução CONAMA n.º 009/87). Questões levantadas nessas audiências públicas deverão obrigatoriamente ser consideradas para a análise da concessão da LP.

Se concedida a LP, o empreendedor deverá apresentar o Plano Básico Ambiental (PBA), com as especificações dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e as demais condicionantes. Neste documento são inclusos, por exemplo, programas de realocação de pessoas que serão deslocadas compulsoriamente e adotadas outras medidas para mitigar impactos socioambientais.

Por fim, depois de cumpridas todas as condicionantes das etapas anteriores, a LO será concedida, autorizando o início do funcionamento do empreendimento.

---

<sup>1</sup> O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) são um conjunto (EIA/RIMA) resultado de pesquisas elaboradas pelo empreendedor com dados técnicos sobre o projeto, cuja diferença é que este último é de acesso público, uma vez que o primeiro contém informações sigilosas a respeito da atividade requerente do licenciamento.



## 2. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A audiência pública antecede eventual aprovação da Licença Prévia<sup>2</sup>, uma vez que os argumentos nela apresentados deverão ser levados em consideração na decisão de autorizar ou negar a instalação do empreendimento.

As audiências públicas em licenciamento ambiental são tratadas de forma específica na Resolução nº 009/87 do CONAMA, que determina a sua realização quando o Órgão do Meio Ambiente, no caso o IBAMA, julgar necessário ou quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos (art. 2º). Nesses casos, a realização da audiência pública consiste em requisito formal essencial ao licenciamento ambiental, podendo, inclusive, ser causa de anulação do processo de licenciamento, posto que se trata de condição *si ne qua non* para a validação da licença ambiental que, eventualmente, seja expedida se aprovado o EIA/RIMA pelo órgão licenciador competente (Pegado & Barbosa, 2013, p. 98).

Pelas normas relativas a essas audiências no bojo do LA, este é o único momento de inclusão dos cidadãos<sup>3</sup>, de modo geral, nas tomadas de decisão referentes ao projeto a em licenciamento, não havendo qualquer previsão legal para realização de audiências antes da análise das outras duas licenças que compõem o processo de LA (LI e LO).

As audiências públicas nos processos de LA têm caráter eminentemente informativo, mas admitem uma estreita margem de poder decisório. Isto porque apesar do viés mais informativo, a AP está baseada nos princípios da informação e da participação, tendo em vista que o órgão licenciador tem obrigação de considerar as críticas e sugestões colhidas no RIMA (Nusdeo, 2012, p. 117). No mesmo sentido, LANDERDAHL CHRISTMANN (2011, p. 67) assevera que a audiência pública constitui momento que oportuniza a “sociedade conhecer o empreendimento a ser licenciado, realizar críticas e sugestões e— ainda que somente com poder consultivo – eventualmente influenciar a decisão a ser tomada pelo órgão responsável”.

Lemos (1999) também atenta para um tímido poder deliberativo de audiências públicas, mas reconhece, por outro lado, sua importância política para a luta de agentes sociais e

---

2 A LP pode ser dividido da seguinte forma: (i) requerimento da licença e seu anúncio público; (ii) **anúncio público do recebimento do EIA-RIMA e chamada pública para solicitação de audiência;** (iii) **realização ou dispensa da audiência pública;** (iv) parecer conclusivo do órgão ambiental sobre o estudo realizado; e (v) aprovação do estudo e início do licenciamento ambiental propriamente dito (BANCO MUNDIAL, 2008) (nossos grifos).

<sup>3</sup> Há uma previsão específica para consulta de povos indígenas e tribais – OIT 169. Não serão analisadas questões relativas a Consulta Prévia estabelecida pela Resolução 169 da OIT, pois consiste em mecanismo específico para populações tradicionais que não se confunde, mas também não exclui a participação destes grupos em audiência pública. Esta é mais abrangente e apresenta como desafio a inclusão de todos os grupos interessados na discussão, em especial, os atingidos. É exatamente este desafio que interessa a presente pesquisa.

possibilidade de influenciar a tomada de decisão dos técnicos que analisam o EIA/RIMA e na definição das condicionantes para obtenção do licenciamento, bem como no estabelecimento de patamares para futuras negociações com os empreendedores através da “publicização” de posicionamentos e compromissos, ainda que verbais, por parte desses empreendedores e do poder público.

Em tese, as audiências públicas constituem o principal momento de participação social no procedimento de licenciamento ambiental (IBAMA). Elas tem por finalidade a exposição aos interessados do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do seu referido Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito (Art. 1º, da Resolução CONAMA 09/87).

No entanto, esta finalidade estreitamente ligada ao caráter informativo das AP nos LA secundariza a intenção de promover uma participação mais ativa da sociedade, sendo que na prática nem uma nem outra finalidade são efetivamente alcançadas. A informação fica comprometida devido à linguagem técnica utilizada e a participação, por se restringir a um único momento, englobando grande quantidade e diversidade de pessoas interessadas, com interesses muito distintos, sem ter uma organização propícia a porta-vozes que representem determinadas categorias. Assim, as falas acabam ficando dispersas entre preocupações estritamente ambientais ou sociais ou econômicas ou políticas.

Ademais, outra dificuldade para concretizar tais finalidades diz respeito à natureza principiológica do direito à informação e à participação, sendo, portanto, difícil mensurar sua observância. No entanto, ainda que seja de difícil mensuração, entre os pesquisadores, parece unânime a ineficiência das audiências públicas realizadas no licenciamento ambiental em garantir o direito à participação social.

O próprio Banco Mundial (2008, p. 18) reconhece, em relatório sobre Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil, a ineficácia das audiências públicas, na medida em que indica a necessidade de aperfeiçoá-las para torná-la mais efetiva no processo de definição dos projetos. Diversos autores também atestam a ineficiência de audiências públicas em promover participação popular nas decisões de políticas públicas ambientais, mais especificamente, no licenciamento ambiental. Seguem citações corroborando esta afirmação:

Concluiu-se que, apesar de o aparato normativo ambiental brasileiro ser considerado de excelente qualidade, **na prática as audiências públicas ambientais carecem de aperfeiçoamento, principalmente no que diz respeito à oitiva da população e à resposta às considerações expostas pela comunidade** nesses importantes espaços democráticos (PEGADO & BARBOSA, 2013, p. 92) (*nosso grifos*).

O caráter democrático e participativo da audiência pública é fundamentado, e também limitado, pelos dispositivos legais. **Como mecanismo legal de participação ainda recente, a realização de uma audiência pública pode esbarrar com algumas deformações conceituais e práticas** que, apesar dos seus inconvenientes, não invalidam o procedimento como tal. As instituições democráticas brasileiras são ainda frágeis, evadidas da inexperiência e do **açodamento de setores da sociedade mais empenhados em suas causas e agressivos em seus métodos** (MILARÉ, 2007, p. 390) (*nossos grifos*).

Audiências Públicas como instrumento da participação popular, “argumentam” para a **“ficcionalidade” deste instrumento no que se refere ao seu objetivo de ouvir o público interessado** (CARVALHO, 2006, p. 4575) (*nossos grifos*).

Todavia, **os estudos e dados disponíveis** bem como as observações resultantes de minha experiência de participação nessas audiências revelam que na **maioria das audiências públicas realizadas tem sido recorrente a precariedade ou mesmo o negligenciamento desses requisitos** [indispensáveis para cumprir suas finalidades precípua das audiências públicas] (AGRA FILHO, 2008, p. 135) (*nossos grifos*).

Agra Filho (1993) analisou a participação popular em audiências públicas em vinte Estudos de Impactos Ambientais e verificou um total sentimento de frustração dos envolvidos.

PEREIRA (2013, p.38 e 39) entrevistou atores da sociedade civil que participaram das audiências públicas realizadas para discutir o projeto hidrelétrico de Belo Monte, concluindo que na opinião deles “suas demandas não foram consideradas e as audiências não tiveram um impacto significativo no processo decisório de Belo Monte”. No caso desta usina, há três ACPs movidas pelo MPF contestando a efetividade das audiências públicas. A ACP nº 2009.39.03.000575-6 denuncia vícios no formato das que ocorreram e a ACP, a ausência de audiências em municípios que seriam afetados. Já a ACP nº 25999-75.2010.4.01.3900, também ajuizada pelo MPF, denuncia a não consideração das audiências públicas na análise do EIA/RIMA.

Portanto, é possível notar que a finalidade informativa, principal objetivo da AP no LA, é insuficiente para a população que anseia participar e influir no processo decisório. No entanto, essas audiências parecem ser formuladas meramente para cumprir requisito formal do LA, sem preocupação sequer de informar e menos ainda de ouvir a população e dar resposta às suas críticas e demandas. Carvalho (2006) chega a chamar de ficção o suposto objetivo de ouvir a população.

### **3. CLÁUSULA DE EXCLUSÃO, CONDICIONAMENTO E MODULAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

A Amazônia brasileira é submetida a um colonialismo interno. Exporta *commodities* com produtos da agropecuária, da mineração e das hidrelétricas. As demandas da população local são pouco consideradas. Grandes projetos planejados para a região, em especial os hidrelétricos, costumam ser voltados para demandas de outras regiões e completamente alheias

a estrutura de vida das populações locais, gerando frequentemente profundos danos socioambientais.

A população local, a despeito da previsão da sua participação no processo de LA de projetos hidrelétricos na região, fica excluída do processo de decisão. Isto porque sua participação é modulada, condicionada e muitas vezes completamente excluída, a tal ponto de ser retratada como uma ficção. É formal, não é materialmente concretizada.

A esse respeito, Bartolomé Clavero (2014), em um de seus livros, trata dos “sujeitos sem direitos” na Declaração Universal das Nações Unidas, referindo-se aos povos colonizados como sujeitos sem direitos, na medida em que os direitos humanos para eles são dosados, quando não, excluídos. Neste livro, aborda cláusulas que aparentemente são inclusivas, mas na realidade tem um claro fundo de exclusão.

O autor analisa o texto aprovado, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que apresenta uma cláusula de inclusão, que é inclusiva tão somente em aparência, mas, de fato, denota clara exclusão.

O primeiro artigo da Carta estabelece a igualdade em dignidade e direitos entre todos os seres humanos; o segundo, proíbe toda discriminação de qualquer gênero. No entanto, logo em seguida, no que, à época da aprovação, seria o parágrafo segundo do segundo artigo, denotava clara discriminação e exclusão, conforme explana Bartolomé Clavero (2014), uma vez que o texto “inclui” pessoas de territórios colonizados. Isto porque, em primeiro lugar, se a primeira cláusula engloba a todos, sem fazer qualquer restrição, então, torna-se desnecessário incluir um grupo específico, a não ser que este não estivesse contido no “todo”. Mas então qual seria o sentido de “toda pessoa”, como está na Declaração? O autor afirma que, ao “incluir” expressamente quem já estava abrangido no termo geral, está-se fazendo uma discriminação. Assim não fosse, a “inclusão” seria totalmente desnecessária. Contudo, se ela se faz necessária, é porque é discriminatória.

Ademais, o texto aprovado conferia legitimidade ao colonialismo ao admitir sua existência. No entanto, para Bartolomé Clavero (2014), a existência de um colonialismo aberto impõe uma desigualdade radical e constitui pela lógica em inoperância dos direitos humanos, uma vez que é inseparável dos direitos humanos a concepção do reconhecimento da igualdade entre de todos os seres humanos. O colonialismo impõe limitações desiguais a liberdade de pessoas, que segundo a Carta, nasceriam livres e iguais em dignidade e em direitos. Assim, restam prejudicadas a universalidade e a igualdade pregadas pelos direitos humanos. Um direito basilar como o da livre determinação de todos os povos, fica suspenso para alguns povos por

ser incompatível com o colonialismo. Portanto, o colonialismo impõe a exclusão, o condicionamento, a modulação e graduação dos direitos humanos para o povo colonizado.

Fenômeno muito similar ocorre no processo de participação previsto no LA. Embora, a previsão da participação social no LA, por si só, não enseje uma exclusão, mas a forma como se inclui é uma exclusão. Da mesma forma como a inclusão de grupos de pessoas, por si só, não desnatura direitos humanos, mas a inclusão que admite a submissão de povos à colonização os exclui da integral proteção dos direitos humanos. O ponto central está na forma como a distinção é feita, podendo significar um mecanismo mais garantidor de grupos vulneráveis ou discriminatório, conforme conclui Bartolomé CLavero (2014).

O fenômeno é similar ao que ocorre na norma que admite participação social no LA porque, do mesmo modo que o colonialismo modula, gradua e exclui o direito à livre determinação dos povos colonizados, a forma como a participação é “garantida” no LA gradua e modula a tal ponto este direito que, na verdade, há uma clara exclusão. A população, quando muito, é convidada para ser informada<sup>4</sup>, sendo-lhe atribuída condição passiva diante de todas as transformações que o empreendimento pode trazer. O espaço para participação ativa é restrito. E o que é o direito à participação, senão um corolário do direito à auto determinação?

A participação no LA tem caráter eminentemente informativo, condicionando as pessoas afetadas pelo projeto a ser implementado a uma participação passiva, limitando a sua possibilidade de interferir no projeto e mesmo de simplesmente discordar por completo e barrar a sua construção.

A Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, que dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental, apresenta a finalidade desta audiência no art. 1º:

Art. 1º A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por **finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.**

Os interessados podem ouvir as exposições<sup>5</sup> sobre o projeto e o respectivo RIMA, elaborar perguntas, críticas e sugestões sobre o projeto. No entanto, a decisão final não cabe à população afetada pelo projeto, mas ao licenciador que apenas usará a ata da audiência como “base” para analisar eventual aprovação do projeto.

Art. 5o A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a **análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.**

<sup>4</sup> Não raro, a linguagem muito técnica sobre o projeto inviabiliza que a plena informação da população.

<sup>5</sup> É o que mais os interessados fazem nas audiências, ouvem as exposições. O tempo de fala individual permitido aos presentes na “plateia” (já que não se trata de uma mesa de debate em que todos discutem em pé de igualdade) costuma não passar de três minutos, enquanto as audiências duram horas.

Ora, o licenciador terá por base a ata de uma audiência que é eminentemente expositiva e informativa. Isto não garante segurança alguma aos presentes, apenas incerteza e incredulidade, como já foi constatado por pesquisadores apresentados no item anterior. Frise-se ainda que a ata da audiência servirá de base junto com o RIMA, documento extenso, elaborado por vários especialistas a partir de uma pesquisa profunda e prolongada, enquanto as audiências duram um único dia. É evidente, neste contexto, o contraste entre o espaço para críticas e sugestões que serão tidas como base para a análise final e o para a defesa da implementação do projeto.

A população afetada ou interessada não tem poder de vetar o projeto ou de alterá-lo diretamente. É chamada apenas para ouvir e (talvez) ser ouvida, mas não para decidir. O foco é informar a população. Não se busca informar-se sobre os seus anseios e suas demandas.

Assim, embora o texto pareça incluir as pessoas afetadas pelo projeto no seu processo de aprovação, esta inclusão é desigual, graduada e modulada de tal forma, que representa uma exclusão. O texto parece incluir a participação social no LA, mas o que se tem é uma participação formal e passiva, não é plena nem ativa.

O colonialismo pressupõe que uma parte da humanidade não tem capacidade para reger-se a si própria, assim, o colonizador se responsabiliza por garantir os próprios direitos do povo colonizado. No LA, aparentemente, a população local diretamente atingida pelo empreendimento também não é convidada a reger-se. É o licenciador que decide, não a população afetada. Reduz-se a participação social como se se tratasse de assunto puramente técnico, a ser decidido por especialistas.

O colonialismo suspende o direito à auto determinação, bem como o direito à própria cultura, ao modo de vida e aos recursos econômicos Bartolomé CLavero (2014). A negação ao gozo de direitos coletivos e individuais para imposição de uma cultura e fora de vida e de economia política exógena. O mesmo ocorre, frequentemente, com a instalação de projetos hidrelétricos na Amazônia.

O colonialismo também dispensa o consentimento dos supostos beneficiários (p. 47). É assim também que o projeto é exposto, chamando os afetados de beneficiários do projeto, pois o que se tem é uma propaganda do projeto com uma série de promessas para a população afetada. Problema é que são uma sequência de promessas sucessivamente descumpridas, aumentando insegurança e incerteza da população atingida.

#### **4. DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL “SUSTENTÁVEL” COMO O SUPOSTO “BEM MAIOR”**

No período do colonialismo e do pós-colonialismo, propagou-se a ideia etnocêntrica de levar ao restante do mundo as concepções de determinados grupos como se universais fossem, o que corresponderia não só a um direito, mas um dever, pois se concebia que seu modo de vida era mais avançado. Tinham o “legado” de civilizar os “bárbaros”, sua missão seria de erradicar o Mal e levar a salvação aos outros (Todorov, 2012). No primeiro momento, levava-se a fé cristã (luz divina). No segundo, a ideia de levar civilização aos bárbaros e espalhar as Luzes por toda parte. Já num terceiro momento, os direitos humanos e a democracia.

Porém, esse “processo civilizatório” não costuma ser pacífico. O uso da violência sempre foi justificado por um objetivo maior e sublime (Todorov, 2012, p. 55). Seria uma espécie de mal menor. O colonizador entende que eventuais vítimas são “danos colaterais”, como se as intervenções fossem realmente um remédio.

A colonização era um empreendimento (Carvalho, 2014, p. 24) e “os que lideram e mais lucram com ela justificaram a seus olhos e aos do mundo com base no bem maior que representou para todos os povos. O argumento mais comum é que tal expansão disseminou algo invariavelmente chamado de civilização, crescimento e desenvolvimento econômico ou progresso” (WALLERSTEIN, 2007, p. 29). No entanto, a discrepância entre a realidade e as justificativas foi duramente sentida pelos que pagaram o preço na vida pessoal e coletiva (Wallerstein, 2007, p. 30).

Do mesmo modo, a implantação de projetos hidrelétricos na Amazônia consiste em empreendimento e é justificado por alcançar um “bem maior”, o “desenvolvimento nacional” e os danos aos atingidos é o preço a ser pago neste processo.

Todorov (2012) critica essa ideia de propagar pelo mundo (na realidade, trata-se mais de uma imposição ao mundo) concepções de um determinado conjunto como sendo universais, mas concebidas por modos de vida que são, na realidade, particulares desse conjunto restrito de pessoas, tal movimento o autor denominou “messianismo político”. A partir do modelo do messianismo político, o autor questiona também o ideal dos direitos humanos, levantando algumas indagações que valem a pena trazermos pro ideal “desenvolvimentista” pensado para a Amazônia.

Basta dizer ‘liberdade’ para ficarmos todos de acordo? (...) esses valores de liberdade são justos e verdadeiros para toda pessoa, em toda sociedade? (...) quanto à democracia e à igual dignidade de todos os membros do gênero humano que ela implica, será que ainda a estamos praticado quando impedimos os outros povos de escolher por eles mesmos seu destino? (TODOROV, 2012, p. 59)

Trocando o vocábulo “liberdade” por “desenvolvimento”, as mesmas perguntas são pertinentes para os grandes projetos previstos para a Amazônia. Basta dizer “desenvolvimento nacional” para que todos fiquem de acordo? É um valor justo e verdadeiro para todas as pessoas

no território nacional? Esse desenvolvimento está se estendendo aos afetados quando são impedidos de escolher por si mesmos seu destino? As coisas que consideramos “modernidade” são mesmo aspirações comuns a várias civilizações? (Wallerstein, 2007, p. 81).

Wallerstein (2007) narra discussão entre debatedores, Sepúlveda e Las Casas, à época da colonização sobre as justificativas e moralidade desta forma de intervenção, cujos argumentos, com alguns poucos arremates, podem ser aproveitados para muitos conflitos. O debate girava em torno de quem teria o direito de intervir, quando e como? O autor (2012, p. 35) compreende que embora os argumentos a favor da colonização tenham forte viés moral, como o dever de civilizar povos “bárbaros”, é claro que os colonizadores foram respaldados pelos benefícios materiais imediatos. WALLERSTEIN (2007, p. 59) afirma que:

**“Na prática, a intervenção é um direito apropriado pelos fortes. Mas é um direito difícil de legitimar e, portanto, está sempre sujeito a questionamentos políticos e morais. Os interventores, quando questionados, sempre recorrem a uma justificativa moral: a lei natural e o cristianismo no século XVI, a missão civilizadora no século XIX e os direitos humanos e a democracia no final do século XX e início do século XXI.”**

[...]

**A argumentação moral dos interventores é sempre maculada pelo interesse material daqueles que tem a ganhar com a intervenção”.**

Os poderosos do mundo não só justificam as desigualdades do sistema mundo, como também gozam dos frutos dessas desigualdades (Said *apud* Wallerstein, 2007, p. 77).

Além disso, é comum a existência de um Estado comprometido com os interesses do poder privado. Segundo Carvalho (2014, p. 50), esta é uma das heranças do período colonial do Brasil. Inegavelmente, esta herança entrava a efetivação do direito à participação social e na desigualdade social.

No contexto amazônico, governo acentua uma suposta ligação indissociável entre energia e desenvolvimento socioeconômico, pois o desenvolvimento exigiria níveis crescentes de consumo de energia (GESEL, 2012). Após o período de racionamento energético, entre 2001 e 2002, em meio à crise do apagão esse discurso ganhou maior adesão no país. Segundo o governo, a crise “evidenciou a precariedade e vulnerabilidade da matriz energética nacional”, a pressão pela construção de usinas energéticas cresceu, sendo que a “construção de UHE de Belo Monte estava entre as medidas previstas em um plano emergencial que foi elaborado em resposta à crise, para aumentar a oferta de energia” (FONSECA, 2013). Segundo alegado pelo MME (2014), a UHE de Belo Monte “atende aos interesses do governo brasileiro de produzir energia limpa, renovável, sustentável e eficiente para assegurar o seu desenvolvimento econômico e social”.

Portanto, fica claro que a necessidade de garantir suprimento energético diante da ameaça de crise de abastecimento é o elemento decisivo, no discurso do governo federal, e



supostamente legitimador da expansão de grandes hidrelétricas (Hernandez, 2012). A implementação de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia, onde se encontra grande parte do potencial hidrelétrico brasileiro ainda não explorado (MME, 2013), é legitimada por atender aos interesses do governo brasileiro, assegurando o seu desenvolvimento econômico e social. Resta saber que interesses são esse do governo brasileiro, quem ele representa, representa o interesse do povo?

A semelhança com o colonialismo do século XVI chega a assustar. É quase palpável o compromisso do Estado com os interesses do poder privado, transfigurado em desenvolvimento social e econômico no discurso estatal. Na realidade, o que se tem são novas formas de justificação, quais sejam: o alto potencial hidrelétrico não explorado na Amazônia; desenvolvimento sustentável com a tese de que hidrelétricas são incontestavelmente energia limpa; desenvolvimento social e econômico. Neste contexto, questões socioambientais quando são mencionadas, vem acompanhadas de perceptível discurso no sentido de minimizar esses danos.

Então, o ideal de implementar desenvolvimento social e econômico, de forma sustentável, em uma região subdesenvolvida e com alto potencial para esse “desenvolvimento”. Este discurso se equipara ao de levar civilização para os povos bárbaros e espalhar luzes pelo mundo. São decisões impostas de cima para baixo, sem nada perguntar aos supostos beneficiários bárbaros que serão civilizados. Assim, o LA transfigura o debate das possibilidades em debate sobre as justificativas para expansão da oferta HERNANDEZ (2012). Enquanto, as situações críticas geradas pela construção da hidrelétrica não são tratadas de forma explícitas, por vezes, são omitidas ou mascaradas.

O ideal de alcançar aquele bem maior, o bem supremo justificaria estas ingerências sobre a vida de determinados grupos. Vítimas afetadas pelos projetos corresponderiam a um “dano colateral”, seriam um mal menor diante deste ideal. Essas pessoas se veem marginalizadas e estigmatizadas. Há um direito e ao mesmo tempo um dever de inseri-las nos rumos do desenvolvimento tal como concebido por uma parte da população.

No caso dos projetos hidrelétricos na Amazônia, as vítimas afetadas pelas barragens se veem marginalizadas “barrando o desenvolvimento do país”. Eventual indenização seria suficiente, legitimaria a intervenção e supriria qualquer injustiça social. No entanto, a imposição de outro modo de vida mediante indenização é mercantilizar o inegociável.

Esta intervenção subtrai o direito dos atingidos de escolherem seu modo de vida sob a sua visão de desenvolvimento. Dworkin (2011) defende a existência de direitos tão importantes que sirvam como trunfos sobre o bem-estar geral ou sobre qualquer outra justificação geral.

Para o autor (2011, p. 338), “uma comunidade política só tem força moral para criar e impor obrigações a seus membros, se os tratar com preocupação e respeito iguais” e isto implica em respeitar as responsabilidades individuais de seus membros sobre suas próprias vidas. Então, o governo de uma democracia madura deve conceder liberdade necessária aos governados para que definam uma vida de sucesso para si mesmos (Dworkin, 2012, p. 338). O autor (2011, p. 344) ainda ressalta que há determinados atos dos governos que ao invés de representarem um esforço de boa-fé para implementar a responsabilidade de seus membros sobre suas próprias vidas, representam uma negação total da responsabilidade pessoal.

Não há como respeitar responsabilidade pessoal sem admitir o direito à participação na política do país e a participação efetiva só é possível onde houver igualdade de tratamento e de preocupação com a vida dos membros da comunidade política.

No entanto, na implementação de projetos hidrelétricos na Amazônia, à população local, normalmente menos favorecida, não admite sua responsabilidade pessoal para influenciar diretamente no projeto hidrelétrico. O discurso da necessidade de desenvolvimento econômico sustentável e de oferta de energia se mostra como justificção suficiente para negar a responsabilidade pessoal da população local à qual não é tratada com a mesma preocupação do que com os verdadeiros beneficiários do projeto, como os destinatários finais desta energia. O discurso parece justificar não só o empreendimento, mas a negação ao direito à participação e, conseqüentemente, à autodeterminação e à responsabilidade sobre suas próprias vidas.

## **5. CONCLUSÃO**

O que se percebe no tocante às audiências públicas em processos de licenciamento ambiental de hidrelétricas no contexto amazônico é que elas são realizadas para efetivamente incluir a população local no processo de decisão de um empreendimento que irá trazer profundas mudanças no seu modo de vida.

Embora as audiências públicas permitam alguma margem de participação ativa no processo de decisão, ela é tão restrita que representa mas uma forma de exclusão do que de inclusão, na medida em que delimita e limita a participação social a um único e ineficaz momento. É impor a participação em um molde que ela não possa ser frutífera, mas também tentar tolher o argumento de que ela inexista, sendo que discutir a efetividade de participação não é algo tão simples de mensurar, há um alto grau de subjetividade e maior ainda de hipocrisia para reconhecer a efetividade desta participação no intuito de criar novas metodologias.

Esta resistência e hipocrisia não são novidades, estão sob novas roupagens apenas. O que, no século XVI, era a defesa da lei divina e da lei natura, no século XIX, a missão

civilizadora e, no final do século XX e início do século XXI, defesa dos direitos humanos e da democracia, na Amazônia, é a missão do desenvolvimento e um dos meios são a implantação de projetos hidrelétricos e, a exemplo do ocorrido em outros períodos e contextos no mundo, também ocorre à revelia da manifestação de interesse dos beneficiários e mesmo contra sua manifesta vontade.

Assim, o que temos é o modelo de um governo autoritário com mera aparência de democrático, mas que segue modelos de imposição de um modo de vida entendido com o ideal e superior a todos os demais e ao qual esses demais devem se adequar voluntariamente ou forçosamente. A participação é ficção, quase teatral. O governo monta o palco e o espetáculo.

No entanto, o governo não tem tanto controle sobre todos os atores e algumas partes podem fugir do script. Assim, ainda que a participação social através das audiências públicas na forma como está prevista e ocorre na prática não atenda às demandas da população local e à justiça social, ela é uma importante ferramenta para lutas sociais travadas neste processo. Ainda que seja forma de consulta não vinculante, ela oportuniza a população se manifestar, não apenas através da fala, que não é de forma alguma a única forma de manifestação. Há que se reconhecer, conforme afirma Lemos (1999) que, a despeito do tímido poder deliberativo das audiências públicas, sua importância política para a luta de agentes sociais e possibilidade de influenciar a tomada de decisão dos técnicos que analisam o EIA/RIMA e na definição das condicionantes para obtenção do licenciamento, mesmo que pouco amarrada. O desafio agora é unir a audiência pública a outros mecanismos para estender essa possibilidade e empoderar a população, sobretudo a diretamente atingida pelo empreendimento, para influenciar a tomada de decisão final sobre a possibilidade e as condições implementação do empreendimento.

## REFERÊNCIAS

AGRA FILHO, Severino Soares. Conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 351-359, 2010.

\_\_\_\_\_. Os estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade. In: IPEA. **Documentos de política**. IPEA, 1993.

BANCO MUNDIAL. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil - Uma Contribuição para o Debate. (Em três volumes): **Volume II: Relatório Principal. Escritório do BM no Brasil, Estudo Econômico e Setorial, Região da América latina e do Caribe**. 28 de março de 2008. Disponível em: <[siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR](http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR)>. Acesso em: 03.10.2015.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense, Rio de Janeiro**, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8746>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

BRASIL. **Ministério de Minas e Energia – MME**. Belo Monte vai produzir energia com respeito ao meio ambiente. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/mme/menu/belo\\_monte.html](http://www.mme.gov.br/mme/menu/belo_monte.html)>. Acesso em: 20/11/2014.  
\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2022**. Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2013.

CARVALHO, Rodrigo Mattos de. Aspectos Heterogêneos, Legais, Sociológicos e Práticos das Audiências Públicas Ambientais. In: **XV Congresso Nacional Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. 2006. p. 4569-4583.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, cap. 1 e 2.

CLAVERO, Bartolomé. Derecho global. **Por una historia verosímil de los derechos humanos**. Madrid: Trotta, 2014, cap. 1.

DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Coimbra: Almedina, 2012, cap. 15.

FONSECA, Igor Ferraz da. A Construção de Grandes Barragens no Brasil, na China e na Índia: Semelhanças e Peculiaridades dos Processos de Licenciamento Ambiental em Países Emergentes. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 20/08/2015.

GRUPO DE ESTUDOS DO SETOR ELÉTRICO - GESEL UFRJ. Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE 2020: Análise do método, metas e riscos. Texto de Discussão do Setor Elétrico – TDSE nº 44. Rio de Janeiro, 2012.

HERNANDEZ, Francisco Del Moral. Hidrelétricas na Amazônia: renovabilidade e não renovabilidade da política energética. Se é desejável a renovabilidade das formas de conversão de energia, por que não é desejável renovar a política energética? **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, p. 791-811, 2012.

LANDERDAHL CHRISTMANN, Luiza. Audiência Pública Ambiental: Um Instrumento Democrático para a Gestão Compartilhada do Risco Ambiental. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 9, n. 9, p. 54-90, 2011.

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

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: 2012.

PEGADO, E. A. C.; BARBOSA, E. M. Audiências Públicas Ambientais e Racionalidade Ambiental: Perspectivas e Desafios. **HOLOS**, v. 29, n. 1, p. 92, 2013.

PEREIRA, A. K. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, no 1.884).

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, cap. 3 e 6.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu**. São Paulo: Boitempo, 2007, cap. 1 e 2.