



A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO SOCIOAMBIENTAL: ESTUDO DE CASO HIDROELÉTRICA TUCURUÍ

Luiz Claudio Gonçalves

Faculdades Metropolitanas Unidas, Brasil

luizgoncalves@uol.com.br

Paula Meyer Soares Passanezi

Faculdades Metropolitanas Unidas, Brasil

paula.meyer@fmu.br

Orlando Roque da Silva

Faculdades Metropolitanas Unidas, Brasil

orlando.roque@terra.com.br

RESUMO

O processo de participação pública na tomada de decisão socioambiental nacional, além de não estar devidamente sistematizado, também apresenta algumas deficiências e equívocos necessitando assim, de ajustes que possibilitem o seu correto funcionamento e aplicação. Nesse sentido, o presente artigo, por meio de uma pesquisa bibliográfica busca discutir os principais fundamentos e abordagens que sustentem uma efetiva participação pública nos processos de avaliação socioambiental. Metodologicamente, o presente estudo, baseou-se também em um caso realizado na Hidroelétrica de Tucuruí, o qual fez uso de entrevistas semi-estruturadas com técnicos e funcionários da obra, visando à coleta de informações acerca da efetiva participação da sociedade na tomada de decisões nas diversas fases do referido projeto.

Palavras-Chave: Gestão pública; Participação pública; Sustentabilidade.

Data do recebimento do artigo: 02/03/2012

Data do aceite de publicação: 10/04/2012

INTRODUÇÃO

De acordo com Santos (2004), participar significa tomar parte, fazer saber, integrar-se pela razão e pelo sentimento, saber comunicar, reconhecer diferentes interesses, expectativas e valores, identificar analogias, debater, negociar, evidenciar pontos comuns, promover alianças, promover ajustes e tomar decisões de consenso sobre aquilo que é do uso e do direito de todos, na presença de todos.

Já para Bordenave (1994), o termo participação advém da palavra parte e sendo assim, o mesmo pode ser entendido como fazer parte, tomar parte ou ter parte. Esse autor considera que a participação é inerente ao homem, tendo acompanhado sua evolução ao longo dos tempos desde tribos primitivas até associações, empresas, partidos políticos e demais instituições em que se faz necessária. Sendo assim, a participação é uma necessidade básica do homem e como tal, a não participação representa uma mutilação do homem social, pois suas potencialidades somente desenvolver-se-ão plenamente em uma sociedade que permite a participação. Dessa forma, Bordenave (1994) destaca que, no âmbito social, participação é o ato ou efeito dos indivíduos tomarem parte das realizações coletivas e nos processos de produção social.

Para o Ministério de Minas e Energia [MME] (1994), participação quer dizer comunicação direta, sem intermediários, entre membros da sociedade e agentes estatais responsáveis pela atuação do poder público. A abrangência do processo de participação pode variar muito. Sendo assim, essa pode ter como sujeito, indivíduos ou coletividades; pode ser formal ou informal, dependendo da existência ou não de canais e procedimentos explicitamente regulamentados; pode ser buscada pelas autoridades ou a elas imposta; pode se referir ao todo ou a certas partes do processo decisório; pode ser universal ou restrita a determinadas categorias sociais; pode facultar poder deliberativo ou apenas consultivo; pode ser legítima ou ilegítima, legal ou ilegal. Mas, em qualquer de suas modalidades, a característica essencial da participação é a relação imediata entre o portador pessoal do interesse particular e o detentor oficial da autoridade pública.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, foi utilizado o estudo de caso referente a construção da Hidroelétrica Tucuruí no estado do Pará, o qual buscou evidenciar a forma pela qual a participação pública interveio na consecução desse projeto de ampla repercussão nacional no âmbito socioambiental.

PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Em um cenário mundial de enormes e sensíveis mudanças políticas, sociais e culturais, Silva (1998) menciona que o processo de participação ganha ênfase, devido à era da cidadania em que a sociedade contemporânea está vivendo. A participação cidadã exige um novo sujeito histórico

organizado em uma nova composição de forças que resulta em uma articulação entre setores públicos, privados e sociais em prol da construção do desenvolvimento sustentável. Essa visão baseia-se em um conceito operativo da sociedade, por meio da defesa dos interesses coletivos e difusos, garantindo junto ao Ministério Público a titularidade das ações.

A respeito disso, Gandin (2001) destaca que o século XXI está caracterizado pelo poder distribuído entre as pessoas e nos pequenos grupos e não mais e somente concentrados nas mãos de alguns, quer seja governo, instituições ou pessoas. Dessa forma, desfaz-se a idéia de que tudo está pronto, determinado pela capacidade de quem detém o poder e a técnica. Os novos tempos exigem a cada momento a necessidade de participação.

Dessa forma, esse trabalho pretende analisar o processo de participação da sociedade na condução e concepção do projeto da Hidroelétrica de Tucuruí situada na Região Norte do país no início da década de 70, bem como seus impactos socioambientais nesta região.

O objeto de estudo foi fundamentado no Relatório de Barragens e em entrevistas semi-estruturadas com técnicos e funcionários da própria empresa, os quais vivenciaram a primeira etapa de construção da Hidroelétrica de Tucuruí, responsável na época pelo abastecimento da cidade de Belém do Pará e arredores.

Nesse sentido, observar-se-á que a questão da participação da sociedade nas decisões do Estado está intrinsecamente relacionada à crescente democratização da sociedade ocidental. É possível identificar pontos e/ou momentos em que a participação se justifica como recurso que o Estado absorve, ou do qual lança mão para melhor cumprir as determinações impostas pelo sistema político em vigor. A participação significaria, nesse caso, uma melhoria do entrosamento Estado-Sociedade, um aperfeiçoamento que supre lacunas, elimina desencontros, corrige defeitos e retifica desvirtuamentos, elevando a qualidade da performance estatal e o índice geral de bem-estar da coletividade. Assim sendo, o planejamento, a implantação e a operação de grandes projetos e programas de governo, caracterizam-se pelas significativas transformações que acarretam. Na maioria dos casos, a implantação de políticas públicas envolve conflitos entre interesses locais, regionais, setoriais e nacionais, cuja questão central é a partilha desigual de custos e benefícios. Cumpre observar que o ônus dos empreendimentos, especialmente os que afetam o meio socioambiental, recai sobre as populações locais, enquanto que a maior parte dos benefícios se reflete sobre a comunidade nacional como um todo.

No âmbito específico da questão socioambiental, Sánchez (2006) ressalta que uma das características mais marcantes de qualquer processo de avaliação ambiental é a importância que tem a participação do público. Essa importância decorre das questões que estão em jogo quando se trata de projetos que podem acarretar impactos socioambientais significativos. Nesse sentido, esse autor

alega que, se as decisões quanto à exequibilidade técnica e à viabilidade econômica de projetos privados são unicamente de responsabilidade da esfera privada, o mesmo não ocorre com as decisões sobre a viabilidade ambiental, as quais são necessariamente públicas. Isso decorre por motivos muito simples: os empreendimentos potencialmente danosos em termos socioambientais usualmente afetam, degradam ou consomem recursos que pertencem a toda a coletividade e que dizem respeito ao bem-estar de todos. Portanto, sua apropriação não pode ser decidida somente no âmbito privado.

Ou seja, a responsabilidade do Estado, que se origina com a prática de um ato lícito, diz respeito à obrigação estatal de reparar danos imputados a terceiros decorrentes da necessidade do interesse público, em consequência disso, sacrificando o interesse particular. Esta responsabilidade se encaixa nas obrigações estatais que resultam de atos legais. Os atos praticados pelo poder estatal devem, acima de tudo, ser justos e capazes de promover o bem estar social e o desenvolvimento integral da sociedade, uma vez que este bem estar não poderá negligenciar os interesses individuais, que são legalmente assegurados (Trujillo, 1996).

Diante desse panorama, quando se trata em discutir a participação pública no processo decisório socioambiental, surgem questões: Como ocorre a participação pública em projetos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico de algumas regiões do país? O governo abdicaria de seu poder decisório em favor de um plebiscito ou de outra forma de decisão soberana? O que se percebe é que raramente se trata disso. Na maioria das vezes, a participação pública se limita ao direito de ser informado e de exprimir seus pontos de vista, com a expectativa de que isso influencie a decisão a ser tomada pela autoridade competente. O que se observa é que os procedimentos de participação pública visam colocar alguma ordem nas discussões e estabelecer canais formais de expressão da vontade dos cidadãos.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta seção aborda o processo de participação pública em si com suas particularidades e aparato teórico. Dessa forma, são consideradas as dimensões que abarcam a participação pública na tomada de decisões, bem como os principais canais e/ou meios disponíveis pela sociedade. A classificação dos atores envolvidos no processo de participação pública será tratada aqui ressaltando suas particularidades e principais diferenças. Por fim, por meio da revisão da literatura que aborda o grau de envolvimento do setor público no processo de participação pública, observar-se-á os prós e contras no que tange a busca de soluções acordadas entre as partes.

O processo de participação pública

Participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade, segundo Gohn (2001). Essa autora conceitua o tema conforme quatro

interpretações. Na interpretação liberal, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, a desestimulação da intervenção governamental e a ampliação de canais de informação aos cidadãos, de forma que os mesmos possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas, podendo ser corporativa ou comunitária. Em outra interpretação, a autoritária, a participação é orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política, podendo ocorrer em regimes políticos autoritários ou em regimes democráticos. A integração se dá por meio de políticas públicas que estimulam, de cima para baixo, a promoção de programas para diluir conflitos sociais. A terceira interpretação é a democrática, na qual a participação é um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil quanto nas instituições, em forma de políticas (Oliveira, 2003). Na quarta e última interpretação, denominada de revolucionária, a participação está estruturada em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político.

Dito de outra forma, o processo de participação pública, trata-se de “qualquer processo que envolva o público na resolução de problemas e na tomada de decisão e que utilize as contribuições do público para melhorar as decisões” (Lima & Pato, 2006, p.4). Portanto, a participação pública é entendida, nesse contexto, como um processo de interação de todos os atores envolvidos (vide Quadro 01) na condução dos interesses públicos, dentro de um cenário de um Estado de Direito, que tem por objetivo melhorar o processo de tomada de decisão e a gestão.

Demo (1993) considera o processo de participação como um antídoto contra a tendência histórica de dominação e exclusão social que caracteriza nossa sociedade. Sendo assim, esse salienta que a participação é conquistada, no processo histórico, juntamente com as condições de autodeterminação, que não podem ser dadas, outorgadas ou impostas. Uma participação atribuída representa, para esse autor, um conceito paternalista que, no fundo, representa uma antiparticipação.

O mesmo ressalta que a participação somente é revelada por meio de canais que a sociedade disponibiliza. Dentre esses, destacam-se:

- a) Sociedade civil organizada - Forma mais operacional que exige a competência de grupos com a representatividade de lideranças, legitimidade dos processos, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado, em que “o objetivo histórico é atingir uma trama bem urdida e sólida de organizações de caráter popular que permita plantar a democracia como algo cotidiano”.
- b) Planejamento participativo - Um canal baseado no regime da autogestão e co-gestão na conjunção entre população e governos, não valendo a banalização de distribuir participação por atacado, mas fundamentalmente a capacidade de formular uma situação de negociação mútua.

Participação pública: principais dimensões

Teixeira (2007) ressalta que o processo de participação pública apresenta também, algumas dimensões as quais possibilitam que o mesmo possa ser avaliado. Observar-se-á que a depender do referencial de quem tem o poder decisório, o processo de participação pública pode ser considerado dentro das seguintes perspectivas, a saber:

- 1) Participação no processo de tomada de decisão - Diz respeito a quem toma as decisões no Estado e como isso acontece, ao sujeito e ao processo decisório. Quanto ao sujeito, define quem são os atores: elites tecnicamente preparadas e selecionadas via processo eleitoral; ou cidadãos, de forma direta ou por mecanismo que permitam sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, verifica se a seleção implica apenas a escolha dos decisores, delegando a esses total liberdade de ação, ou se é mais objetiva envolvendo critérios e elementos de decisão.
- 2) Educação e integração do processo de participação -A capacitação para a participação política é gerada pela própria prática ou experiências pessoais rotineiras em que se adquirem habilidades e procedimentos democráticos. Trata-se do tipo de participação dos movimentos sociais, ONGs e grupos de cidadãos, capazes de sedimentar um sentimento maior de identidade e de integração.
- 3) Participação como controle público -A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade. Esse entendimento de controle público tem dois aspectos básicos: o primeiro corresponde à *accountability*, ou seja, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios; o segundo, decorrente do primeiro, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e nos padrões éticos vigentes. O exercício desse controle requer a organização, estruturação e capacitação da sociedade civil em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros variáveis técnicas, exigências de equidade social e aspectos normativos.
- 4) Expressivo-simbólica da participação -Essa dimensão aborda formas de participação que não se voltam para o institucional, embora suas ações possam ter desdobramentos e impactos nesse âmbito. Os mecanismos de participação utilizados para esse fim são específicos e diversificados, muitos resultantes da criatividade e da não-submissão aos padrões estabelecidos, indo de formas leves e lúdicas, como o abraço de milhares de pessoas em um local que se quer preservar, às mais agressivas, como o fechamento de uma rua, uma greve de fome, protestos, etc.

Envolvimento público e a participação pública

Em se tratando do uso indiscriminado e, muitas vezes equivocado do termo participação, United Nations Environment Programme [UNEP] (1996) relata que não há um conjunto consistente de definições para os termos usados visando descrever os diferentes tipos de envolvimento público em processos de avaliação ambiental. Nesse sentido não é incomum, encontrarem-se os termos consulta e participação sendo utilizados intercambiavelmente por algumas entidades, enquanto que outras podem considerar seus significados bem diferentes. Em geral, essas diferenças sutis na terminologia devem ser sanadas por meio de requerimentos detalhados de um programa de envolvimento público. Apesar da literatura e da legislação brasileira somente adotar o termo participação pública, cabem aqui algumas distinções entre os termos: envolvimento, consulta e participação.

Buscando-se tal distinção, recorre-se ao UNEP (1996) e World Bank (1993), os quais destacam a existência de três níveis de envolvimento público: informação, consulta e participação. O fator que distingue a consulta da participação é o grau no qual é permitido que as pessoas envolvidas influenciem, compartilhem ou controlem a tomada de decisão. A disseminação de informação é a pré-condição necessária para a consulta e a participação, e envolve o fluxo de informação em uma única via, ou seja, do proponente do projeto para o público. Já a consulta envolve a solicitação das opiniões do público sobre as ações propostas e o engajamento das pessoas em um diálogo. A consulta é caracterizada por um fluxo de informação em duas vias, das autoridades do projeto para as pessoas, e das pessoas para as autoridades do projeto. Embora a autoridade da tomada de decisão seja retida pelo governo, a interação com as pessoas e a troca de informações permite às populações afetadas influenciar o processo de tomada de decisão, levantando questões que deveriam ser consideradas em várias etapas do processo de avaliação ambiental, como na definição do escopo; no desenho do projeto; nos planos de mitigação, monitoramento e gerenciamento e na análise de alternativas. Por fim, entende-se participação como sendo um processo voluntário no qual as pessoas reúnem-se com as autoridades do projeto para compartilhar, negociar e controlar o processo de tomada de decisão no planejamento e gerenciamento do respectivo projeto. O processo requer um grau maior de envolvimento das pessoas afetadas na tomada de decisão do que na consulta; e também é baseado no fluxo de informação e idéias em duas vias.

Nível de Envolvimento dos Atores no Processo de Participação

Com relação ao nível de envolvimento dos diversos atores, Arraes (2000) baseando-se em Pretty (1995) e na classificação descrita por Bordenave (1994) salienta que o termo participação

tem sido utilizado para se referir a diferentes níveis de envolvimento dos atores interessados, indo desde um mero repasse de informações até as experiências de automobilização, em que os atores locais, sem interferência dos agentes externos, assumem espontaneamente a responsabilidade de conduzir determinadas ações. Arraes (2000) apresenta então, um modelo explicativo a respeito das categorias de participação, visando assim, superar esse problema de excessiva generalização do termo:

Quadro 1. Categorias de participação e suas características

Categorias.	Principais características.
Participação manipulada	A participação é simplesmente aparente, com representantes da comunidade integrando conselhos oficiais, para os quais não foram eleitos e nem têm poder.
Participação passiva (informação)	As decisões a serem tomadas cabem a profissionais externos ao projeto, que apenas informam às pessoas o que vai acontecer. Assim as pessoas participam tomando conhecimento sobre o que já foi decidido. Essa envolve comunicados unilaterais feitos pelos gestores do projeto sem qualquer atenção às respostas das pessoas.
Participação por consulta (consulta)	Os agentes externos ao projeto se encarregam de ouvir as pessoas e, a partir do que foi levantado, definem problemas e soluções. Dessa forma, as pessoas participam respondendo a questionários. O processo de consulta não garante qualquer influência nas tomadas de decisão, sendo que os profissionais externos não são obrigados a considerar o ponto de vista das pessoas.
Participação por meio de incentivos materiais	As pessoas participam contribuindo com recursos, por exemplo trabalho, em troca de alimento, dinheiro ou outro incentivo material. É muito comum considerar esse modo de participação como a noção geral do processo de participação, contudo as pessoas não têm o interesse em preservar as práticas e as tecnologias sugeridas quando os incentivos terminam.
Participação funcional	A participação é vista pelos agentes externos como um meio para alcançar as metas do projeto, principalmente reduzir custos. As pessoas participam formando grupos para atender aos objetivos pré-determinados pelo projeto. Tal envolvimento pode ser interativo e compreender decisões compartilhadas, mas tende a ocorrer quando determinadas decisões já foram tomadas.
Participação interativa (co-gestão)	Há participação em análises conjuntas no desenvolvimento de planos de ação e formação ou fortalecimento de instituições locais. A participação é vista como um direito, não apenas como um meio de alcançar metas do projeto. Quando os grupos locais obtêm o controle sobre as decisões locais e determinam como são utilizados os recursos disponíveis, esses passam a ter maior interesse em manter as estruturas e práticas sugeridas e adotadas.
Auto-mobilização (auto-gestão)	A participação das pessoas se dá de forma espontânea independentemente das instituições externas. Nesse caso, as pessoas desenvolvem contatos com instituições externas para obtenção de recursos ou assessorias técnicas, das quais necessitem. Tal iniciativa pode ou não interferir e modificar a estrutura de distribuição equitativa dos recursos e do poder existente.

Fonte: Arraes (2000); Pretty (1995); Bordenave (1994).

Dessa forma, Webler, Renn e Kastholz (1995) mencionam a existência de três principais vantagens para o envolvimento público na tomada de decisão, principalmente nas decisões ambientais:

- A competência da decisão final é considerada mais abrangente quando o conhecimento local é incluído e quando o conhecimento de especialistas é incorporado à tomada de decisão.
- A legitimidade do resultado final é mais representativo quando há o respaldo de todas as partes envolvidas na tomada de decisão, tornando o processo mais justo.
- Em termos políticos, a participação pública é tida como uma conduta apropriada do
- Governo democrático em questões que suscitam impactos públicos.

Na visão de UNEP (1996), os objetivos do envolvimento público podem acarretar sensíveis benefícios ao processo de decisão, dentre esses:

- Informar e esclarecer a todos os atores aquilo que se está propondo, fornecendo dessa forma uma oportunidade para a criação de um senso de domínio da proposta.
- Obter conhecimentos locais, antes que a decisão seja tomada.
- Propiciar uma oportunidade para aqueles que, de outra forma não seriam representados, a apresentar suas visões a respeito da proposta, levando a uma avaliação mais criteriosa das medidas mitigadoras e dos possíveis *trade-offs* existentes entre as alternativas de solução.
- Fornecer aos proponentes uma oportunidade para assegurar que os benefícios esperados sejam maximizados e que qualquer tipo de impacto tenha sido negligenciado.
- Fornecer maior transparência e responsabilidade à tomada de decisão, por meio do aumento da confiança pública no processo de tomada de decisão.
- Reduzir os conflitos por meio da identificação antecipada das questões mais impactantes.

Outros benefícios menos tangíveis também são obtidos, na medida em que os atores percebem que seus anseios estão sendo levados em conta na tomada de decisão e também que esses podem trazer melhorias à proposta. Sendo assim, os participantes obtêm confiança e aumentam sua autoestima quando se sentem inseridos no processo de tomada de decisão, sendo que o conjunto de percepções sobre a proposta tende a ser melhorado e ampliado por meio da troca de informações entre pessoas com valores diferentes. A situação ideal dentro do processo de participação é que o grupo de atores seja ativo, tenha autocritica, capacidade de entender os aspectos técnicos, de estabelecer consenso, de elaborar estratégias e de resolver, a maior parte dos problemas que se apresentam.

Para a UNEP (1996) qualquer programa de participação pública somente será efetivo caso o proponente genuinamente queira engajar-se em um diálogo de duas vias com todos os atores envolvidos. O proponente também necessita estar imbuído do espírito de abertura e plenamente

disposto a ouvir as informações, valores e preocupações da comunidade, retificando a proposta de modo a minimizar os possíveis impactos causados, reconhecendo assim, o real valor das contribuições fornecidas pelos atores.

METODOLOGIA

A realização do estudo acerca do processo de participação pública na condução e concepção do projeto da Hidroelétrica de Tucuruí baseou-se no estudo de caso da referida empresa e em entrevistas semiestruturadas com técnicos e funcionários que vivenciaram a primeira etapa de construção da Hidroelétrica de Tucuruí.

Serão considerados aspectos socioambientais e suas correlações no processo de interação da comunidade com a consecução do referido projeto.

Hidroelétrica de Tucuruí - Etapa I

Nos anos 70, o país vivenciou forte ciclo de expansão da economia. Um total de 45% da população brasileira vivia em grandes centros urbanos (Baer, 1996). A economia mundial também se encontrava em um período de expansão e de aquecimento da demanda. O Brasil encontrava-se em uma fase crescente do ciclo e invariavelmente o progresso econômico deveria tangenciar todas as fronteiras do país. Nesse período o Governo Geisel lançou mão de um ambicioso projeto de construção nacional, era o Plano Nacional de Desenvolvimento, o I PND, cujas bases assentavam-se na construção e consolidação da infraestrutura e indústrias pesadas no país. Na ocasião foram construídas as rodovias Belém-Brasília e Transamazônica e a implantação dos grandes projetos de desenvolvimento (Tucuruí e Carajás) e, mais recentemente, de indústrias siderúrgicas e eletrometalúrgicas, desencadeando uma exploração de terras pelo interior do país na direção da Amazônia.

A construção da barragem na localidade de Tucuruí neste primeiro momento foi uma iniciativa privada para suprir energia elétrica para a cidade de Belém e com o intuito de gerar eletricidade para o projeto de alumínio Albrás. Segundo relato da Comissão Mundial de Barragens, o setor elétrico, e a Eletronorte em particular, tiveram muito pouca influência na decisão sobre o porte do empreendimento, de onde e quando construir.

O projeto de Tucuruí oferecia uma grande vantagem na época, logo reconhecida pelos especialistas do setor elétrico: consistia em um projeto de duas fases, sem requerer grandes investimentos adicionais, significando que seria possível ajustar seu cronograma de implantação à evolução futura da demanda e da disponibilidade tecnológica.

A construção da Hidroelétrica Tucuruí na época esteve associada à estratégia governamental em levar o desenvolvimento para a Região Norte por meio da consolidação da infraestrutura local. O

projeto de construção da Hidroelétrica de Tucuruí consistiria em potencia instalada um projeto de duas fases. A primeira fase seria a construção da usina com de 4 000 MW, em 12 unidades hidrogeradoras de 330 MW e 2 unidades auxiliares de 20 MW cada. A segunda fase previa a implantação, prevê a adição de mais 11 unidades de 375 MW, levando a potência total instalada para 8.000 MW.

Questão Socioambiental e a Construção da Hidroelétrica Tucuruí

Logo que iniciou-se a construção da Hidroelétrica Tucuruí, a estrutura administrativa que trataria das questões ambientais inexistia sendo pouco a pouco construída. Na verdade inexistia inicialmente uma política e estrutura próprias que respondessem às questões socioambientais que se manifestavam na região. Essa lacuna impediu a compreensão das necessidades prementes em relação a realização de estudos ambientais no planejamento e na construção do empreendimento dessa envergadura bem como a consolidação de parcerias com organismos que auxiliariam na avaliação dos impactos ambientais e sociais.

Segundo Relatório da Comissão Barragens [RCMB] (2000), os primeiros estudos ambientais eram voltados para subsidiar e dar suporte aos projetos de engenharia sendo, portanto bastante específicos sem necessariamente requerer a participação e opinião pública. Por tratar-se de orientações de cunho técnico e específico as orientações oriundas dessa estrutura eram dirigidas a técnicos e engenheiros envolvidos no projeto propriamente dito. Ainda assim observar-se-á que nem todas as projeções e estudos de impactos ambientais foram fidedignos com os impactos observados na realidade. Tais estudos foram desenvolvidos e coordenados por departamentos da Eletronorte, ligados aos setores do projeto hidrelétrico, não resultando em uma visão abrangente e articulada dos problemas ambientais. A partir dos anos 80, as questões ambientais assumem importância para o setor elétrico. A exigência das agencias financiadoras e a crescente mobilização popular coloca na pauta do dia a importância em discutir as questões socioambientais e seus efeitos ao ambiente e população do entorno. O aparato institucional concernente as questões ambientais e sociais consolidou-se a partir da década de 80 com o estabelecimento de organismos que tratassem efetivamente das questões que envolviam a sociedade e população atingida com a consecução de projetos dessa envergadura.

Impactos Previstos e Verificados Associados a Hidroelétrica Tucuruí

Ao longo da implementação do projeto de construção da hidroelétrica Tucuruí observar-se-á a alteração de cronogramas de execução das obras da hidroelétrica. Tais mudanças deveram-se a erros de cálculos técnicos e imprevistos com respeito ao impacto ambiental gerado. A seguir, lista-se alguns desses impactos e fatores motivadores.

Quadro 2. Avaliação dos Impactos Gerados pela Construção da Hidroelétrica Tucuruí

PREVISTAS	MODIFICADAS	MOTIVO
Nos Estudos de Viabilidade a represa deveria ser construída em um sítio imediatamente próximo à cidade de Tucuruí.	O barramento foi feito a 7km a montante da cidade.	O primeiro sítio considerado faria necessário o deslocamento de uma parte importante da cidade antes do início da construção. O sítio alternativo apresentava melhores condições geológicas para as fundações
A área inundada inicialmente estimada era de 1.630 km ² .	A área inundada foi de 2.850 km ² .	O reservatório apresentou uma área diferente da calculada previamente em função, principalmente, do limitado controle de campo dos levantamentos aerofotogramétricos nos quais se basearam os cálculos.
O volume previsto do reservatório era de 34,08 km ³	O volume do reservatório é de 45,5 km ³	Idem
Um vertedouro de fundo estava previsto	A capacidade do vertedouro é de 110.000 m ³ /s	Redimensionado devido às cheias de 1980 que alteraram o cálculo das vazões máximas do rio
A capacidade do vertedouro projetada era de 100.000 m ³ /s	Uma decisão do Governo Federal determinou a construção de um sistema de eclusas	Lobby de grupos industriais e agropecuários interessados em transportar mercadorias ao longo do rio
O Estudo de Viabilidade previa o desmatamento de 43.000 ha dos 163.000 ha a serem inundados.	Um ano depois, estipulou-se que seriam limpos 120.000 dos 16.000 ha a serem inundados. Apenas 14.000 ha e mais uma “pequena parcela” foram efetivamente desmatados ocasionando a inundação de 2,5 milhões de m ³ de madeira com possibilidades de aproveitamento comercial	A primeira alteração deveu-se a mudanças nas características do projeto. A extração de madeira na área do reservatório, anterior à inundação deste, foi prejudicada por problemas administrativos e econômicos da firma contratada para tal. Atualmente existem duas empresas privadas explorando a madeira submersa.

Fonte: RCMB, 2000

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A construção da Hidroelétrica de Tucuruí gerou transformações na região no âmbito econômico e social. A desconectividade das ações entre os agentes privados e população ocasionou descontentamento da parte desta última. A política de assentamento e de ressarcimento foram um dos grandes pontos de conflito entre as partes, somado a isso os imprevistos ocorridos na consecução do projeto, áreas não previstas de alagamento, povoados não contemplados no plano de

indenizações, precariedade de uma estrutura administrativa que tratasse exclusivamente de assuntos ambientais foram alguns dos impasses enfrentados na construção da Primeira Etapa de Tucuruí.

O quadro 05 expõe as principais questões relacionadas a realização de um projeto de construção da Hidroelétrica Tucuruí e o que ficou efetivamente evidenciado e relacionado a participação pública (RMCB, 2000).

Quadro 3. Avaliação das questões acerca do Projeto Tucuruí

QUESTÕES	EVIDENCIADO
Integração local e regional de empreendimentos hidrelétricos	Houve uma falta de integração entre os benefícios externos à região, causados pela geração de eletricidade, e o modelo de desenvolvimento local e regional devem ser implantados segundo um modelo que inclui desde sua concepção objetiva de desenvolvimento regional e local, não se limitando à geração de energia elétrica para empreendimentos com benefícios externos à região.
Avaliação alternativa do aproveitamento hidroelétrico	Houve uma avaliação prévia dos impactos ambientais sem a participação ativa e consulta da população.
Criação de comitês de bacia	Ausência de um planejamento integrado de uso dos recursos hídricos. Houve também uma falta de integração e de participação de agentes sociais envolvidos.
Avaliação dos Impactos Ambientais	Diversos impactos ambientais não foram previstos adequadamente ou deixaram de ser acompanhados gerando transtorno a população ribeirinha sem consulta prévia.
Avaliação dos Impactos Sociais	População de jusante foi posta de lado no processo de indenização.
Movimentos Sociais	Apesar do reconhecimento por parte do empreendedor da importância e legitimidade da participação desses movimentos na consecução do projeto, os movimentos sociais inicialmente ficaram fora do processo.
Avaliação dos Impactos Sociais	O empreendedor não considerou o pleito da comunidade em relação aos impactos gerados pela execução do projeto, caso contrário abre-se espaço para indignação e conflitos populares.
Participação da sociedade no Projeto	Diversos impactos, principalmente ligados ao meio ambiente, não foram comunicados adequadamente à população (como no caso da qualidade e do nível da água a jusante) gerando focos de tensão desnecessários. Diversos impactos, principalmente ligados ao meio ambiente, não foram comunicados adequadamente à população (como no caso da qualidade e do nível da água a jusante) gerando focos de tensão desnecessários.

Fonte: RCMB, 2000

CONSIDERAÇÕES FINAIS

São indiscutíveis os efeitos gerados com a construção da Hidroelétrica Tucuruí nos anos 70 para o desenvolvimento da região e do entorno. Por outro lado, observa-se que a implementação de um projeto de tal envergadura trouxe a tona as dificuldades enfrentadas, no que diz respeito à gestão do projeto em si e nos impactos socioambientais gerados para a região e população atingida. A falta de transparência e a existência de organizações que verificassem as questões ambientais e sociais no início da implantação do referido projeto abriu espaço para a ocorrência de erros crassos, tanto do ponto de vista técnico quanto de execução do projeto no meio da floresta.

Em função dos severos impactos ocasionados, a participação pública é de suma importância em todo e qualquer projeto de avaliação socioambiental. Entretanto, o que se observa na prática é a exclusão da população em algumas etapas dos processos decisórios. A omissão dos grupos afetados tende gerar conflitos provocando o adiamento de algumas etapas do projeto em si.

O estudo de caso, Hidroelétrica Tucuruí - Etapa 1, buscou evidenciar os efeitos perversos para a consecução de projetos desse porte quando o diálogo com a população atingida e sociedade são negligenciados pelos empreendedores e Governo. Segundo Relatório de Comissão de Barragens (RCMB, 2000, p.283), até hoje após a finalização da primeira etapa da hidroelétrica verifica-se a “[...] existência de setores até hoje insatisfeitos com as políticas de indenização e ressarcimento indica as consequências da postura existente à época da implantação do empreendimento de negar a existência de conflitos de interesse em relação ao projeto, em nome de um “interesse geral” definido por “instâncias superiores”. A indefinição de uma política setorial para o trato das questões sociais determinou que critérios de indenização e ressarcimento dos segmentos sociais afetados pelo empreendimento fossem sendo estabelecidos em paralelo aos processos de deslocamento e reassentamento, pressionados pelos movimentos sociais organizados. Em vários casos ao longo do processo verificou-se o não reconhecimento dos movimentos sociais como interlocutores legítimos na definição das políticas públicas e participação nas decisões que afetam direta e indiretamente o modo de vida das populações impactadas.”

Os impactos socioeconômicos gerados pela falta de transparência e vontade política são irreversíveis, não podendo serem desconsiderados quando se trata de discutir projetos de fomento ao desenvolvimento regional e de geração de renda. Portanto, o projeto Tucuruí, apesar de ter levado progresso e energia a Região Norte, a sua implantação trouxe conflitos e desavenças entre empreendedores e população, fato esse que somente foi corrigido anos mais tarde, com a adoção de organismos e instituições, que representassem e assegurassem os interesses locais com a proteção social e econômica devidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arraes, N. M. (2002). Desenvolvimento Sustentável e a participação popular nos processos de agenda 21 local brasileiros. Tese de Doutorado em engenharia Civil, . Universidade de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Baer, W. (1996). A Economia Brasileira. São Paulo: Nobel.
- Bordenave, J. E. D.(1994). O que é participação. São Paulo, Editora Brasiliense.
- Demo, P. (1993). Participação é conquista. São Paulo, Editora Cortez.
- Gandin, D.(2001). A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental (10ª ed.). Petrópolis:Editora Vozes.
- Gohn, M. G. (2001). Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Editora Cortez.
- Lima, M. L. P., & Pato, J. (2006). A participação pública no domínio da água: a questão social. Recuperada em 20 abril, 2010, de <http://www.lpn.pt/LPNPortal/UserFiles/File/Primeiro%20Relatorio1.pdf>
- Ministério De Minas E Energia [MME]. (1994). Processo de interação do setor elétrico brasileiro com a sociedade. Rio de Janeiro: MME/COMASE.
- Oliveira, E. A. (2003). Participação democrática -Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Pública da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Recuperado em 6 junho, 2010, de <http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tematico/PartDemo.pdf>
- Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, Amsterdam, 23(8), 1247-1263.
- Relatório De Comissão Mundial De Barragens. (2000). Usina Hidroelétrica de Tucuruí. Recuperado em 22 outubro, 2010, de http://www.novaimprensa.inf.br/comissao_mundial_de_barragens.html.
- Santos, R. F. (2004). Planejamento ambiental: teoria e prática. São Paulo: Ed.Oficina dos Textos.
- Sánchez, L. H. (2006). Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Editora Oficina dos Textos.
- Silva, D. J.(1998). Uma abordagem cognitiva ao planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de São Carlos, Florianópolis, SC, Brasil.
- Teixeira, E. C. (2007). As dimensões da participação cidadã. *Caderno CRH*, 10(26), 179-209. Recuperado em 13 maio, 2010, de <http://www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=1007&article=198&modo=pdf>
- Trujillo, E. (1996). Responsabilidade do estado por ato lícito. São Paulo: Editora de Direito.
- United Nations Environment Programme [UNEP].(1996). Environmental Impact Assessment Training Resource Manual. Recuperado em 22 abril, 2010, de <http://www.ea.gov.au/assessments/eianet/unepmanual/manual/index.html>

Webler, T., Renn, O., & Kastenholz, H. (1995). Public participation in impact assessment: a social learning perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 15(5), 443-463.

World Bank. (1993). *Public Involvement in Environmental Assessment: Requirements, opportunities and Issues*. Environmental Assessment Sourcebook Update, numero 5.

THE RELEVANCE OF PUBLIC PARTICIPATION IN SOCIAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCEDURES: A CASE STUDY - HYDROELECTRIC TUCURUÍ

ABSTRACT

The process of public participation in decision-making in a national social environmental, is not properly systematized, has some shortcomings and misconceptions needing so adjustments allowing for its correct operation and application. This article, through a literature review discusses the major foundations and approaches to support effective public participation in social environmental assessment processes. Methodologically, this study was also based on a case performed in Hydroelectric Tucuruí, which made use of semi-structured interviews with technicians and staff work, aimed at collecting information about the effective participation of civil society in decision-making in various stages of this project

Keywords: Public management; Public participation; Sustainability.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL: UN ESTUDIO DE CASO TUCURUÍ HIDROELÉCTRICA

RESUMEN

El proceso de participación pública en la toma de decisiones ambientales nacionales, y no está bien sistematizada, también tiene algunas deficiencias y errores que necesitan así que los ajustes que permitan su funcionamiento y aplicación correcta. En consecuencia, en este artículo, a través de una revisión bibliográfica analiza los principales fundamentos y enfoques para apoyar la participación efectiva del público en los procesos de evaluación ambiental. Metodológicamente, este estudio también se basa en un caso realizado en la hidroeléctrica de Tucuruí, que hizo uso de entrevistas semi-estructuradas con los técnicos y el personal de trabajo, con el fin de reunir información sobre la participación efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones las distintas etapas de este proyecto.

Palabras clave: Gestión Pública; Participación Ciudadana; Sostenibilidad.