

RECOMENDAÇÕES PARA OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO CICLO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA

Hilaritssa Moura Barbosa¹, Valcirlene Martins Miranda², Gabriela Gadelha da Silva³, Bruno Mesquita Feliciano⁴, Karla Sessin Dilascio⁵, Charles Borges Rossi⁶

¹Instituto Fronteiras, hilaritssa.moura@ifronteiras.org.br; ²Instituto Fronteiras, val.martins@ifronteiras.org.br; ³Instituto Fronteiras, gabrielagadelhadireito@gmail.com; ⁴Instituto Fronteiras, brunobmf2000@outlook.com; ⁵Instituto Fronteiras, karla.dilascio@ifronteiras.org; ⁶Instituto Fronteiras, charles.rossi@ifronteiras.org

Resumo

Ao se tratar de meio ambiente, a participação social é uma ferramenta para garantir a equidade e a transparência, tendo importante papel na legitimação da governança, do desenvolvimento econômico sustentável e na melhoria das decisões tomadas, sobretudo quando essas decisões podem afetar de forma direta ou indireta a população e o meio ambiente. Este artigo reflete sobre a participação social no ciclo de projetos de infraestrutura na Amazônia. A partir de pesquisas de bibliográficas e de estudos de caso, buscou-se elencar recomendações para a melhoria de mecanismos de governança quanto aos aspectos de controle e participação social em projetos de infraestrutura na Amazônia.

Palavras-chave - representatividade, impacto socioambiental, problemas sociais, transparência, direitos humanos.

Abstract

When it comes to the environment, social participation is a tool to ensure equity and transparency, playing an important role in legitimizing governance, sustainable economic development and improving the decisions taken, especially when these decisions can directly or indirectly affect indirectly the population and the environment. This article reflects on social participation in the cycle of infrastructure projects in the Amazon. Based on bibliographic research and case studies, we sought to list recommendations for improving governance mechanisms regarding aspects of control and social participation in infrastructure projects in the Amazon.

Key words — *representativeness, socio-environmental impact, social problems, transparency, human rights.*

1. INTRODUÇÃO

Os mecanismos de participação e controle social no ciclo de projetos de infraestrutura na Amazônia definem-se como um conjunto de iniciativas que integram grupos da sociedade civil nas fases de concepção, tomada de decisão, fiscalização e monitoramento dos empreendimentos de infraestrutura financiados e executados por consórcios empresariais e o poder público.

A Participação Pública (PP) é definida como uma forma de envolvimento de indivíduos e grupos da sociedade civil na tomada de decisão de agentes públicos quando aquelas são afetados direta ou indiretamente por um programa ou projetos, ou políticas públicas [1,2]. A participação pública é instrumento indispensável e essencial para o controle social efetivo e demanda mecanismos de transparência dos órgãos públicos [3]. No âmbito específico da questão ambiental, a participação pública é também instrumento para assegurar a equidade na repartição de impactos (positivos e negativos) e tem um importante papel na legitimação da governança do desenvolvimento econômico sustentável e na melhoria das tomadas de decisão pelos administradores públicos, em especial as que afetam diretamente a população [2].

Dentro da estrutura regulatória, uma forma de integração da sociedade civil nas discussões sobre infraestrutura, é a participação destes atores, como organizações não governamentais, entidades ambientalistas, nos Conselhos e Comitês Nacionais referentes a cada política nacional (e.g. ambiental, transporte, energia, gás

e petróleo) como Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). De modo que é necessário assegurar esses espaços e ampliá-los.

A participação social deve ser inclusiva, efetiva e representativa para que o ciclo de projetos de infraestrutura seja integralmente legitimado perante a sociedade civil, desde a sua fase de concepção até a sua fase de pós-execução. As audiências públicas, organizadas de forma a transmitir informações claras, devem ser amplamente divulgadas, fazendo uso de metodologias participativas e abrindo espaço para colher novas sugestões e reconhecer impasses sobre o projeto.

Os mecanismos de participação e controle social, portanto, exigem mais do que prestar contas sobre o andamento de empreendimentos exógenos aos interesses da população. Para ser efetiva e eficaz, a participação e o controle social durante os ciclos de projetos de infraestrutura devem tomar forma com a participação da sociedade civil nas consultas públicas prévias à realização do empreendimento, nos conselhos e comitês supracitados e nas tomadas de decisão. Disso decorre a necessidade de criar instâncias de controle social efetivo e independente para atuar como fiscalizadores neutros e externos que possam avaliar independentemente os impactos [4].

Recorrentemente, as informações do licenciamento ambiental são escassas, indisponíveis ou de difícil acesso e dotadas de linguagem exclusivamente técnica inadequadas à ampla comunicação social [5]. Para que haja transparência, além da participação direta, é necessário que se tornem públicos os atos, pareceres, relatórios e estudos de impacto relevantes para populações em áreas de influência das obras de modo que não aconteça, como muitos casos de implementação de projetos de infraestrutura na Amazônia (ex. Gasoduto Coari-Manaus e a indisponibilidade de acesso do Estudo de Impacto Ambiental) [6].

É comum que a apresentação pública dos projetos de infraestrutura, tanto das propostas e da prestação de contas do andamento das obras, seja conduzida por representantes do consórcio responsável pelo empreendimento, que utilizam vocabulário técnico não se preocupando com os distintos níveis de conhecimento dos atores sociais que participam das audiências [7].

O efetivo controle da legitimidade dos projetos de infraestrutura deriva, portanto, de um modo de participação social que implica em coprodução dos bens e serviços a serem gerados pelos projetos de infraestrutura, de modo que todo o processo seja transparente perante os futuros beneficiários e/ou atingidos e que as diversas etapas do ciclo de projetos respondam de forma direta aos interesses da população. Por fim, a transparência e o constante requerimento de prestação de contas através da participação social no ciclo dos projetos não apenas fortalecem o controle social sobre o poder público e sobre a iniciativa privada, como reduzem os riscos sistêmicos de corrupção observados em ciclos de obras sem aprovação popular.

Muitos destes projetos de infraestrutura têm como objetivo narrativo principal a promoção do desenvolvimento para as regiões brasileiras, de modo que muitas vezes são realizados investimentos altos em lugares historicamente vulneráveis do ponto de vista socioeconômico [5]. Mas, para que de fato se verifiquem ganhos econômicos para a região, o projeto deve se atentar a critérios de boa governança e *accountability*. É necessário planejamento territorial, promover espaços de governança territorial e cogestão, sobretudo nas Parcerias Público Privadas (PPP). O aperfeiçoamento dos modelos de avaliação das PPP na execução dos projetos e na administração dos bens públicos também se faz necessário [8, 9, 10].

As obras de infraestrutura, quando afetam grupos mais vulneráveis, como o exemplo a presença de indígenas isolados na região impactada, obriga a atuação de órgãos do Estado cuja responsáveis pela defesa dos interesses destes grupos, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) no caso de exemplo. Deve-se realizar levantamentos detalhados prévios aos estudos de viabilidade dos empreendimentos e realizadas oitivas indígenas nas aldeias a serem atingidas, respeitando os direitos de consulta prévia, livre, uma vez que o Brasil é signatário da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho [11].

Por último, é importante notar, no que tange a transparência dos mecanismos de participação e controle social, que houve um avanço quanto a estes mecanismos, implementados pelo governo federal. Com o Plano anual de Contratações (PAC), o governo introduziu sistema de prestação

de contas públicas periódicas, sistematizações através de hotsite e deu passos no sentido de construir relacionamento mais próximo com os órgãos de controle como Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) de modo que, grandes projetos de infraestrutura, financiados e operados pelo governo federal, apresenta hoje novos mecanismos de transparência, participação e controle social, que contribuem para o escrutínio público [7,12].

2. MATERIAL E MÉTODOS

Este artigo é resultado do trabalho de pesquisa de 6 estudos de caso de grandes projetos de infraestrutura na Amazônia (e.g. UHE Belo Monte - PA, UHE Santo Antônio e Jirau - RO, Gasoduto Coari-Manaus, Ponte sobre o rio Negro - AM, estrada do Pacífico - AC). Este artigo é parte dos resultados de pesquisa sobre governança e infraestrutura na Amazônia, uma parceria entre Instituto Fronteiras e Transparência Internacional. Foram 4 meses de pesquisa secundária e primária, envolvendo 8 pesquisadores de diferentes instituições (Instituto Fronteiras, Universidade da Flórida, Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Acre, CEBRAP) para delinear recomendações acerca de aspectos da governança de projetos de infraestrutura na Amazônia.

A pesquisa incluiu revisão bibliográfica de artigos e relatórios técnicos, 20 entrevistas com atores-chave de cada um dos projetos, análise da legislação federal e estadual e jurisprudência referente a participação, controle social e transparência no ciclo de projetos de infraestrutura.

3. RECOMENDAÇÕES GERAIS

Recomenda-se:

- Assegurar e ampliar os espaços de participação pública nos Conselhos e Comitês Nacionais que definem as regras gerais, diretrizes das políticas nacionais envolvendo obras de infraestrutura [5];
- A criação de instância de controle social efetivo e com mecanismo independente de fiscalização das obras em execução para evitar que a principal fonte de informação do fiscalizador seja o próprio empreendedor [5];
- A elaboração, de preferência por uma instância

neutra e externa, de uma avaliação bem fundamentada dos impactos ambientais e sociais de obras de infraestrutura a curto, médio e longo prazos, cujos resultados devem ser amplamente divulgados e discutidos com a participação de organizações da sociedade civil, com vistas à construção de um conjunto amplo de salvaguardas e medidas compensatórias [13];

- A fiscalização pelos órgãos de controle de processos pouco transparentes, com indícios de utilização indevida de recursos públicos [14] ou com eventual omissão ou falsa descrição de informações relevantes por parte do consórcio responsável pelo empreendimento [15];
- A realização de amplo debate público sobre a finalidade de empreendimento de grandes impactos socioambientais, antes que os órgãos executivos decidam sobre sua realização e que tal debate privilegie os grupos potencialmente atingidos por tais empreendimento [11];
- A observação de projetos de reassentamento de ribeirinhos que contemple a necessidade de os manterem nas proximidades dos rios, bem como de outras populações atingidas, de forma a evitar casos de pessoas serem coagidas a aceitar indenizações na ausência de assistência jurídica e/ou por desinformação [16];
- A disponibilização às famílias atingidas por obras de infraestrutura os dados cadastrais de seu interesse, efetiva fiscalização, divulgação de direitos de eventuais atingidos por parte dos responsáveis pela obra de infraestrutura, e que as partes responsáveis pelo empreendimento se abstenham de qualquer forma de discriminação no tratamento dado a eventuais atingidos [16];
- A promoção de espaços de diálogo contínuos, nos quais sejam garantidas a efetiva participação das populações impactadas, que ofereçam mecanismos de denúncia capazes de identificar riscos e violações aos direitos da população [17];
- A promoção, criação e envolvimento de Conselhos Comunitários em obras de infraestrutura durante o processo de licenciamento ambiental e que se reconheça tais conselhos como instância de participação indispensável a todas as decisões que atinjam as populações locais [17];
- A realização de amplas consultas em aldeias indígenas para concepção e execução de obras

de infraestrutura na Amazônia [18];

- Ampla divulgação dos planos de segurança de empreendimentos de infraestrutura [19]; Estabelecer um mecanismo independente e participativo de monitoramento, acompanhamento e avaliação da construção de obras de infraestrutura, com mecanismos de resolução de conflitos para cada seção da obra que seja participativo e tenha representação equitativa da sociedade civil local e nacional, autoridades municipais, regionais e nacionais, e do consórcio participante da seção [13];
- Planejamento territorial, espaços de governança territorial e cogestão, sobretudo nas Parcerias Público Privadas e aperfeiçoamento dos modelos de avaliação das PPP na execução dos projetos e na administração dos bens públicos [10];
- O acesso e apresentação das informações sobre projetos de empreendimento de forma adequada para os eventuais atingidos, restringindo a utilização de linguagem técnica por parte dos empreendedores que impõe às comunidades atingidas um modelo exógeno de comunicação cujos significados não são captados facilmente [20];
- O estudo de possível presença de índios isolados na região de influência dos empreendimentos de infraestrutura, através da realização de oitivas das comunidades indígenas da região [21];
- Obrigatoriedade na realização de audiência prévia antes da realização do EIA-RIMA, com efetiva participação da sociedade civil na concepção do planejamento das obras de infraestrutura [20];
- Que a FUNAI realize levantamentos detalhados prévios aos estudos de viabilidade dos empreendimentos antes de atestar previamente a viabilidade de grandes empreendimentos quando houver flagrante necessidade [11];
- Que a participação da sociedade civil se refira a todas as etapas do planejamento e que não seja permitida a negociação diretamente com o empreendedor, sem a mediação do órgão ambiental e do Ministério Público [20];
- Que a população de todos os municípios atingidos por grandes obras de infraestrutura tenha amplo acesso a informações sobre quaisquer futuros projetos e lhe seja concedida

o direito de decidir a respeito destes empreendimentos [11];

- Que os órgãos ambientais como o Ibama só procedam ao licenciamento dos empreendimentos de infraestrutura após a complementação dos EIA/RIMA de realização dos procedimentos especiais de consulta às comunidades indígenas, populações quilombolas e tradicionais encontradas na área de influência do empreendimento [22]
- Que o planejamento de grandes obras de infraestrutura conte com a participação efetiva da sociedade civil, com a análise aprofundada de custos e benefícios sociais, econômicos e ambientais de investimentos alternativos, objetivando o aproveitamento de oportunidades de investimento público e privado com um mínimo de danos sociais e ambientais [23];
- Que se faça respeitar como premissa inafastável do processo de reterritorialização em obras de infraestrutura o direito dos povos tradicionais ao autorreconhecimento e ao reconhecimento pelos seus pares [24];
- Que sejam estritamente respeitadas as regras da Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário, que estipulam a obrigatoriedade da realização de Oitivas Indígenas, em todas as aldeias que possam ser atingidas por atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente [11];
- A participação nos processos de licenciamento da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com consulta livre, prévia e informada junto às comunidades [18];
- Construção e aperfeiçoamento do relacionamento dos órgãos partes da governança e imbricados nos empreendimentos com os órgãos de controle como TCU e CGU de modo que para projetos de infraestrutura com grandes investimentos novos mecanismos de transparência e participação e aperfeiçoamento dos existentes são necessários [7];

4. CONCLUSÕES

Embora a participação e o controle social no ciclo de projetos de infraestrutura na Amazônia estejam garantida no ordenamento jurídico do estado brasileiro, sua prática é mais complexa do que apresenta a lei. O controle social é um

processo dinâmico e reflete a capacidade e o direito da população em interferir na condução de políticas públicas. Entretanto, na prática a participação social se desenvolve lentamente, havendo lacunas nas tomadas de decisão e em questões de representatividade e transparência. Baseado no estudo de caso de 6 projetos de infraestrutura na Amazônia, envolvendo 8 pesquisadores de diferentes instituições e *backgrounds*, o artigo apontou algumas recomendações para que haja avanços coletivos, equidade, transparência e compartilhamento de responsabilidades nas tomadas de decisões socioambientais.

4. REFERÊNCIAS

- [1] André, P.; Enserink, B.; Connor, D.; Croal, P. Public participation international best practice principles. *Special publication series*, v. 4, 2006.
- [2] Nina, R. I. D. *Análise das intervenções da participação pública no licenciamento ambiental de centrais hidroelétricas no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ecologia e Gestão Ambiental) - Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2016.
- [3] Stookes, P. Getting to the real EIA. *Journal of Environmental Law*, p. 141–151, 2003.
- [4] Villas-Boas, A.; Garzón, B. R.; Reis, C.; Amorim, L.; Leite, L. Dossiê Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação. *Boletim de Notícias do Instituto Socioambiental*, v. 21, pp 1-24. 2015.
- [5] Ang, H. G.; Monzoni, M. Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes. *Centro de Estudos em Sustentabilidade*, 2018.
- [6] Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Amazonas. *Ação Cautelar Preparatória: Projeto de Gás Natural de Urucu – Protocolos de Cooperação entre o Estado do Amazonas e a Petrobrás visando ao início da construção do gasoduto ligando Coari-Manaus e Urucu-Porto Velho*. Manaus, 18 mar. 2003. p. 1-12. Disponível em: file:///C:/Users/Fronteiras%2002/Documents/Acao_Cautelar_contra_IBAMA_IPAAM_PETROBRAS_gasoduto_pram.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.
- [7] Machado, R. A.; Gomide, A. De Á.; Pires, R. R. C. Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites. *Instituto de Pesquisa Econômica*, v. 21, pp 1-. 2017.
- [8] Klijn, E. H. Public Private Partnerships: deciphering meaning message and phenomenon. In *International handbook on public-private partnerships*. Edward Elgar Publishing. 2010.
- [9] Klijn, E.-H.; Teisman, G. R. Governing public-private partnerships. *Public-Private Partnerships, Theory and Practice in International Perspective*, v. 180, 2000.
- [10] Filho, E. B. S. Securitização de ativos públicos para financiamento de projetos de infraestrutura: o caso brasileiro e a experiência dos BRICS. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, 2014.
- [11] Lisboa, M. V.; Zagallo, J. G. C.; Mello, C. C. A. Relatório da missão Xingu: violações de direitos humanos no licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte. *Plataforma Dhesca Brasil*, 2010.
- [12] Flyvbjerg, B. What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project management journal*, v. 45, n. 2, p. 6–19, 2014.
- [13] Dourojeanni, M. J. *Impactos socioambientales de las carreteras transfronterizas y fronterizas en Madre de Dios y Ucayali y capacidad de respuesta del Perú*. In: Alto Purús: Biodiversidad, Conservación y Manejo. Center for Tropical Conservation, Duke University, p. 237–245, 2003.
- [14] Brasil. Ministério Público Federal. Ministério Público do Estado de Rondônia. *RECOMENDAÇÃO 7/2017/MPF/PR-RO/GABPRDC*. Porto Velho, 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ro/atuaacao/meio-ambiente/2017/recomendacao-07-2017-supressao-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 28/04/2023.
- [15] Brasil. Ministério Público Federal de Rondônia. Ministério Público Estadual de Rondônia. *MPF e MP/RO recomendam suspensão da licença de instalação da hidrelétrica de Jirau*. Rondônia, 5 de maio de 2009. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/ro/sala-de-imprensa/noticias-ro/ministerios-publicos-federal-e-estadual-recomendam-que-ibama-suspenda-licenca-de-instalacao-da-hidreletrica-de-jirau>. Acesso em: 28/04/2023.
- [16] Brasil. Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Relatório da missão do CNDH em relação à população atingida pela implementação da UHE Belo Monte*. Brasília, 20 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/uploa>

d/41/relatorio-missao-belo-monte-cndh.pdf. Acesso em: 28/04/2023.

[17] Magalhães, S. B.; Cunha, M. C. A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: relatório da SBPC. *Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, São Paulo, 2017.

[18] Brasil. Ministério Público Federal do Pará. *Belo Monte: desrespeito a direitos indígenas preocupa procuradores da República*. Belém, 5 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/belo-monte-desrespeito-a-direitos-indigenas-preocupa-procuradores-da-republica>. Acesso em: 28/04/2023.

[19] Brasil. Ministério Público Federal em Rondônia. *MPF recomenda que Santo Antônio Energia divulgue plano de segurança de barragem*. Porto Velho, 4 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ro/sala-de-imprensa/noticias-ro/mpf-recomenda-que-santo-antonio-energia-divulgue-plano-de-seguranca-de-barragem>. Acesso em: 28/04/2023.

[20] Leroy, J. P.; Acselrad, H. *Por avaliações sócio-ambientais rigorosas e responsáveis dos empreendimentos que impactam o território e as populações*. In: Relatório do Painel de Especialistas. Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 29 de setembro de 2009. 230p. Disponível em: http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/Belo_Monte_pareceres_Painel.pdf. Acesso em 16 de agosto de 2010. Acesso em: 28/04/2023.

[21] Zagallo, J. G. C.; Lisboa, M. V. Violações de direitos humanos nas hidrelétricas do rio Madeira: Relatório preliminar de missão de monitoramento. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente, *Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos Sociais Culturais e Ambientais*. Curitiba, abril de 2011. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/r_dhescas_missao_rio_madeira.pdf. Acesso em: 02/05/2023.

[22] Brasil. Procuradoria da República no Amazonas. *Recomendação 14/2010/MPF/AM*. Manaus, 15 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-daatuacao/documentos/basededados/recomendacoes/recomendacoes-010/arquivos->

2010/rec_0142010_pr_am.pdf. Acesso em: 02/05/2023.

[23] Hurwitz, z. Millikan, B.; Monteiro, T. Mega-projetos, Mega-Riscos: Análise de Riscos para Investidores no Complexo Hidrelétrico Belo Monte. *International Rivers*. São Paulo, janeiro de 2011. Disponível em: https://www.amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Belo-Monte_MegaRisks_Portugese_0.pdf. Acesso em: 02/05/2023.

[24] Brasil. Ministério Público Federal do Pará. *Recomendação nº 06/2016/GAB1 do Ministério Público Federal*. Altamina, 2016. Disponível em: <http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download?sistema=portal-reco&modulo=0&id=22483085&tipoArquivo=application/pdf&nomeArquivo=22483085.pdf>. Acesso em: 02/05/2023.