

Audiências Públicas e o Projeto de Transposição do Rio Paraíba do Sul

Artigo recebido em 27/07/2014

Revisado em 08/08/2014

Aceito para publicação em 17/08/2014

Sandra de Mello Carneiro Miranda

Docente da faculdade de Direito do Centro Universitário de Barra Mansa (UBM), Mestre em Direito e Sociologia pela UFF

Wagner Luis Bruno Naves

Discente da faculdade de Direito do Centro Universitário de Barra Mansa (UBM)

Resumo

A atual escassez de água que assola o Estado de São Paulo antecipou a intenção do governo desse Estado de transposição do Rio Paraíba do Sul. Várias audiências públicas têm sido realizadas em municípios do Rio de Janeiro que serão afetados caso seja efetivado o projeto. Neste artigo são analisadas duas dessas audiências públicas, realizadas em Barra Mansa e Volta Redonda, para verificar se atingiram o objetivo de implementação do princípio da democracia participativa.

Palavras-chave: Audiências públicas. Rio Paraíba do Sul. Participação.

Abstract

The current water shortage plaguing the state of São Paulo anticipated the intention of the state government to put across the Paraíba do Sul River. Several public hearings have been held in cities of Rio de Janeiro that will be affected if the project is finalized. In this paper we analyzed these two public hearings held in Barra Mansa and Volta Redonda, to verify that achieved the goal of implementing the principle of participatory democracy.

Key words: Public hearings. Paraíba do Sul river. Participation.

Sumário: Introdução. 1 O projeto de transposição do Rio Paraíba do Sul. 2 Audiências públicas, participação popular e justiça ambiental. 3 Estudo de Casos. Conclusão. Referências.

Introdução

O Estado de São Paulo formalizou pedido ao Governo Federal, no início deste ano de 2014, de captar água do Rio Paraíba do Sul para o abastecimento da microrregião de Jacareí. Para possibilitar a participação dos afetados pelo projeto (a população de 180 municípios dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), estão sendo realizadas várias audiências públicas.

Nesta pesquisa questionou-se se as audiências públicas realizadas em Barra Mansa/RJ e Volta Redonda/RJ atenderam a finalidade de assegurar o cumprimento do princípio da participação. O objetivo foi analisar o procedimento dessas audiências públicas por aplicação de método qualitativo¹, com utilização de observação participante e documentos (ata de audiência pública) tendo como marco teórico a democracia participativa².

1 O projeto de transposição do Rio Paraíba do Sul

O rio Paraíba é responsável pelo abastecimento de três estados da região sudeste do país: São Paulo, onde encontra sua nascente, Rio de Janeiro, onde o rio desagua no mar e Minas Gerais. É presença marcante na geografia de 180 municípios, percorrendo 1,150 KM até desaguar no oceano atlântico³. Em razão dessas características e da escassez de água consumível no planeta não há que se negar sua importância no cenário nacional.

Cada sociedade busca maneiras de se precaver das possíveis conseqüências que a falta total de água causaria ou maneiras de solucioná-las, se já estiverem ocorrendo, tais como o impedimento do crescimento econômico e até mesmo a manutenção da vida humana. Diante disso, o governo do estado de São Paulo, cumprindo suas obrigações como responsável pela administração de seus recursos, busca alternativas em um Plano Diretor de Abastecimento de Água que inclui aí a retirada de água da bacia do rio Paraíba.

Tal assunto se tornou muito próximo de nossa região quando a mídia deu publicidade às dificuldades enfrentadas pelo estado de São Paulo com a considerável redução da capacidade de abastecimento de importante sistema de represas responsáveis pelo fornecimento de água várias cidades paulistas.

¹ FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução Joice Elias Costa. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

² SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

³ COELHO, Victor. *Paraíba do Sul um rio estratégico*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012, p. 33.

A partir dessas dificuldades surgiu a iniciativa do governo do estado de São Paulo de buscar na bacia do rio Paraíba soluções para aumentar o nível de suas represas de abastecimento, o que causou preocupação no estado do Rio de Janeiro que se beneficia do Paraíba para o fornecimento da água e diversas outras atividades desenvolvidas pelas comunidades ribeirinhas.

Inicialmente essa intenção era prevista para 2025, mas com o agravamento causado pela estiagem deste ano no sistema Cantareira de Abastecimento, que é responsável pelo abastecimento da capital e de cidades metropolitanas, a transposição das águas da bacia do Paraíba passou a estar presente nas alternativas do governo do estado paulista para socorrer o fornecimento na Região Metropolitana de São Paulo⁴.

O projeto de transposição foi encaminhado para Agência Nacional das Águas (ANA), e nas últimas semanas o presidente da agência afirmou, como divulgado na mídia⁵, que é tecnicamente possível a transposição do rio para atender as necessidades urgentes do estado de São Paulo.

Já o Ministério Público Federal, por meio de Ação Civil Pública impetrada na 2ª Vara Federal da cidade de Campos-RJ,⁶ busca meios legais para impedir essa transposição defendendo as limitações do Rio Paraíba em seu estado atual, essa discussão judicial agora apresenta problemas de competência podendo inclusive levar o caso para o Supremo Tribunal Federal.

2 Audiências públicas, participação popular e justiça ambiental

Tem-se experimentado, a partir de 1970, um processo de “ambientalização” dos conflitos⁷ que está relacionada à construção de uma nova questão social, uma nova questão pública. O processo histórico de ambientalização, assim como outros processos similares, implica simultaneamente transformações no Estado e no comportamento das pessoas (no trabalho, na vida cotidiana, no lazer).

⁴ COELHO, Victor. *Paraíba do Sul um rio estratégico*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012, p. 259.

⁵ MELLO, Daniel. ANA diz que transposição do Paraíba do Sul para o Cantareira é possível *in EBC Agencia Brasil* Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-11/ana-diz-que-transposicao-do-paraiba-do-sul-para-o-cantareira-e-possivel> Acesso em nov 2014.

⁶ MPF, Ministério Público Federal Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro *MPF alerta para falta de água no Rio de Janeiro e pede decretação de estado de calamidade pública* Disponível em <http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/mpf-alerta-para-falta-de-agua-no-rio-de-janeiro-e-pede-decretacao-de-estado-de-calamidade-publica> Acesso em nov 2014.

⁷ LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação *in Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006.

Por outro lado, a experiência dos movimentos sociais brasileiros surgidos no processo de redemocratização e de luta contra o regime autoritário propiciou a busca por políticas públicas favorecendo uma maior participação popular. A Constituição de 1988 estimula tais práticas. Essa seria uma nova forma de gerir a coisa pública, e o conjunto do Estado vai nessa direção.

O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de participação em todas as esferas da sociedade. Dentro do pensamento democrático podemos analisar dois importantes princípios do direito ambiental, a saber, o princípio da informação e da participação. A democratização do acesso às informações permite o conhecimento daquilo que pode afetar a vida do cidadão levando a uma participação mais efetiva na sociedade.

O princípio democrático assegura ao cidadão a possibilidade de participar das políticas públicas ambientais. Essa participação poderá dar-se em três esferas: legislativas, administrativa e processual. Na esfera legislativa, o cidadão poderá diretamente exercer a soberania popular por meio do plebiscito (art14, I, da CF), referendo (art14, II, da CF) e iniciativa popular (art 14, III, da CF). Na esfera administrativa, o cidadão poderá utilizar-se do direito de informação (art 5º, XXXIII, da CF), direito de petição (art. 5º, XXXIV, a, da CF) e do estudo prévio de impacto ambiental (art 225, parágrafo 1º, IV, da CF). Na esfera processual, o cidadão poderá utilizar-se da ação civil pública (art 129, III, da CF), da ação popular (art 5º, LXXIII, da CF), do mandado de segurança coletivo (art 5º, LXX, da CF), do mandado de injunção (art 5º, LXXI, da CF), da ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa (art 37, parágrafo 4º, da CF) e da ação direta de inconstitucionalidade (art 103 da CF).⁸

A Constituição de 1988, consagrou, no art. 225, a participação democrática em relação ao meio ambiente, ao reconhecer que a proteção de sua qualidade é de responsabilidade de toda a sociedade civil. Diante disso, Canotilho e Leite⁹ destacam que todo problema de política ambiental só poderá ser resolvido quando reconhecida a unidade entre cidadãos, Estado e meio ambiente, e garantidos os instrumentos de ação conjunta. Daí a preocupação em resguardar constitucionalmente o exercício desse direito, como nos ensina Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Ao falarmos em participação, temos em vista a conduta de tomar parte em alguma coisa, agir em conjunto. Dadas a importância e a necessidade dessa ação conjunta, esse foi um dos objetivos abraçados pela nossa Carta Magna, no tocante à defesa do meio ambiente.¹⁰

⁸ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9ªed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 105.

⁹ CANOTILLO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 184.

¹⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro 2010* São Paulo: Saraiva, 2010, p. 118.

Uma das formas de efetivação ao direito de participação e de informação são as audiências públicas que tem o objetivo de informar e proporcionar o debate de assuntos relevantes à vida em sociedade:

A audiência pública tem por objetivo assegurar o cumprimento do princípio democrático ou da participação. Essa audiência poderá ser marcada de ofício ou pelo próprio órgão público ambiental, se julgar necessária a pedido do Ministério Público, por solicitação de entidade civil ou por requerimento subscrito por no mínimo cinquenta interessados. Incumbe ao Poder Público convocar, mediante a publicação no edital no Diário Oficial ou em jornal de grande circulação, a população ou interessados para audiência. É necessário que os interessados possam manifestar-se na audiência, apresentando suas críticas, sugestões, ou discutindo outros pontos não analisados pela equipe técnica. Trata-se de uma audiência de natureza consultiva, não vinculada o órgão ambiental que irá decidir, ao final, do procedimento.¹¹

João Batista Martins Cesar conceitua audiência pública como:

um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Também pode servir como instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos, etc) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas.¹²

Segundo o autor, o objetivo da audiência é a obtenção de informações, críticas para que seja norteadado o trabalho. Informa que as pessoas que dela participam terão direito de se manifestar sobre o tema, mas não direito à voto, pois não se trata de uma assembléia.

Como se percebe, trata-se de um procedimento consultivo, sem poder deliberativo e sem efeito vinculante, porém com grande valor informativo. Torna efetivo do princípio da informação, pois aqueles que participam têm a oportunidade de ouvir técnicos e especialistas que ao apresentarem os projetos que estão em foco, informam, com conhecimento científico, seus malefícios e seus benefícios. Os participantes têm ainda oportunidade de manifestar sua opinião.

As audiências públicas são instrumentos de implementação da justiça ambiental, pois são um espaço privilegiado onde os movimentos de justiça ambiental buscam informações e se organizam para resistir a degradação que está anunciada e lhes é apresentada no momento. “(...) Os atores com menos força para escolher seus ambientes, por sua vez, organizam-se para resistir à degradação forçada que é imposta a seus ambientes ou ao deslocamento forçado a

¹¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9ªed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 176.

¹² CESAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *RVMD, Brasília, V. 5, nº 2, p. 358-384, jul-dez 2011*, p. 4.

que são submetidos quando seus ambientes interessam à valorização capitalista”¹³. A relevância dessa participação popular é bem destacada por Paulo Affonso Leme Machado quando discorre a respeito das audiências públicas solicitadas nos Estudos Prévios de Impacto Ambiental:

[...] pode não ocorrer efetiva participação do público pela ausência de comentários, contudo, não se concebe EPIA sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas ou entidades que não seja o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a Administração.¹⁴

Acredita-se que as audiências públicas podem ser usadas como instrumentos para “democratizar a democracia”¹⁵, ampliando as formas de democracia participativa. Para isso alguns cuidados são importantes na sua realização, como os propostos por João Batista Martins Cesar:

Deve ser elaborado um regulamento para gerir a audiência pública, disciplinando a forma como se dará o diálogo com a sociedade. Assim, no despacho que definir a necessidade da realização da audiência pública deverá ser consignado: a) quem presidirá a audiência pública; b) data de início e término dos trabalhos; c) pessoas que serão notificadas a comparecer à audiência pública; d) número de pessoas que serão ouvidas (defensores e opositores em número igualitário) e respectivo prazo de cada um; e) prazo para a indicação de pessoas a serem ouvidas; e) forma como a população poderá se manifestar – se por escrito ou oralmente, neste caso, indicando o prazo de cada um; g) ampla divulgação pelos meios de comunicação; h) a forma como será efetuado o registro dos trabalhos (ata, vídeo e áudio); i) esclarecer se será entregue notificação recomendatória aos presentes; j) a forma como será divulgada a conclusão da audiência pública; etc. Convém que se elabore uma lista de presença com os nomes completos dos participantes, bem como seus telefones e endereços.¹⁶

3 Estudo de Casos

Para realização deste trabalho foram analisadas duas audiências públicas: uma realizada no dia 13 de maio em Barra Mansa e outra realizada no dia 10 de abril de 2014 em Volta Redonda, ambos os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Constatou-se, pela leitura da ata da audiência pública, realizada em de 13 de maio 2014, no Palácio Barão de Guapy, no município de Barra Mansa, que apenas seis políticos ocuparam a mesa. Não é possível saber se houve participação popular, já que consta apenas a informação de que “as demais autoridades presentes” ocuparam o interior do plenário. Só foram registradas manifestações dos integrantes da mesa, embora tenha sido destacado pelo

¹³ ACSELRAD, Henri *Justiça ambiental e construção social do risco*. Paper apresentado no XIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, novembro 2002, p. 57.

¹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 280.

¹⁵ SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

¹⁶ CESAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *RVMD, Brasília*, V. 5, nº 2, p. 358-384, jul-dez 2011, p. 4-5.

vereador autor da proposição de realização da audiência que “a preocupação dessa casa é convidar toda a população a discutir o assunto”.

Por meio da observação participante da audiência pública realizada no dia 10 de abril de 2014, na Universidade Federal Fluminense, em Volta Redonda, constatou-se que compuseram a mesa políticos, autoridades e representantes de instituto ambientais, num total de 13 pessoas. Nas suas exposições, a maioria teve um discurso de autopromoção com claro objetivo de cooptação de eleitores, mas também foram apresentados estudos técnicos de forma que os leigos pudessem compreendê-los.

Foi registrada a presença de quase 300 pessoas, sendo possibilitada a manifestação de todos os interessados (pouco mais de 10) por 3 minutos cada, os quais fizeram perguntas para a mesa, que foram respondidas em blocos.

A participação foi pequena correspondendo a 0,001% do número de habitantes do município, apesar da razoável divulgação. A baixa participação demonstra que não há uma cultura política de que a audiência pública pode valer como meio de realização das demandas populares.

Essas audiências, com função consultiva, legitimam a democracia representativa pela participação popular. Mas seus procedimentos devem ser aprimorados a fim de promover maior “democratização da democracia” possibilitando, inclusive, a deliberação de prerrogativas decisórias. Alguns cuidados devem ser tomados para evitar os efeitos de dominação exercidos pela presença técnica de expertise, bem como o abafamento e a falta de espaço de diálogo com o saber leigo.

Conclusão

Observa-se que a democracia é um princípio basilar da República Federativa do Brasil, onde cada passo dado na direção da efetivação de um Estado Democrático de Direito é um passo de afastamento de um regime autoritário que procura se encerrar com a CRFB de 1988.

As audiências públicas são um instrumento da democratização e participação popular, que também está a serviço do direito ambiental, que permite que os maiores prejudicados com a degradação do meio ambiente e vitimados com as injustiças ambientais participem na tomada de consciência, na reflexão e nas decisões que refletem direta ou indiretamente em suas vidas.

Nas audiências analisadas no presente trabalho sentiu-se certo desapontamento em relação ao resultado constatado, pois a má divulgação e a imperícia na condução das audiências resultaram num desperdício significativo da oportunidade de exercício democrático dos envolvidos no caso em tela.

No caso da audiência pública realizada no município de Barra Mansa a falta de técnica na elaboração da ata, e a fala de membro do Legislativo a respeito da necessidade de criação de espaços para discussão do tema demonstram a falta de conhecimento a respeito da finalidade das audiências públicas, que é por si espaço significativo da participação popular, merecendo por isso ser devidamente registrado. Importante destacar também, que como já visto não atingiu sequer 0,001% dos habitantes do município.

Já na audiência pública realizada no município de Volta Redonda houve um êxito maior na participação popular, embora tenha sido visível autopromoção política ocupando parte do tempo que melhor poderia ser utilizado em debate técnico e sério a respeito do tema, possibilitando a participação dos presentes, tendo em vista ser aquele um espaço para ouvir a população e não somente os proponentes do projeto, a equipe multidisciplinar ou ainda, membros da administração.

Assim sendo, embora importante espaço para a participação democrática na vida da sociedade, as audiências públicas analisadas em muito deixaram a desejar, necessitando um aprimoramento técnico por parte daqueles que as preparam, uma divulgação mais efetiva que possibilite a presença da população e uma maior democratização do tempo dando oportunidade igual de manifestação a todos os participantes.

Referências

ACSELRAD, Henri *Justiça ambiental e construção social do risco*. Paper apresentado no XIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, novembro 2002.

CANOTILLO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CESAR, João Batista Martins. *A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais*. RVMD, Brasília, V. 5, nº 2, p. 358-384, jul-dez 2011

COELHO, Victor. *Paraíba do Sul um rio estratégico*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. In *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Daniel. ANA diz que transposição do Paraíba do Sul para o Cantareira é possível. In EBC Agência Brasil. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-11/ana-diz-que-transposicao-do-paraiba-do-sul-para-o-cantareira-e-possivel> Acesso em nov 2014.

MPF, Ministério Público Federal Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro *MPF alerta para falta de água no Rio de Janeiro e pede decretação de estado de calamidade pública* Disponível em <http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/mpf-alerta-para-falta-de-agua-no-rio-de-janeiro-e-pede-decretacao-de-estado-de-calamidade-publica> Acesso em nov 2014.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.