

Participação Efetiva ou Legitimação Pelo Procedimento: Um estudo sobre o instituto da Audiência Pública dentro do licenciamento ambiental de empreendimentos do Pré-sal e sua relação com comunidades tradicionais em Niterói/RJ¹

Lucas Rodrigues Sena (Universidade Federal Fluminense)

Resumo: No presente trabalho buscar-se-á analisar a legislação subjacente à audiência pública no âmbito do Estudo de Impacto Ambiental, o *ethos* constitucional no qual está inserida e como este faz com que seja necessária uma ressignificação de sua aplicação. A partir daí, analisaremos a transcrição da audiência pública ocorrida no Município de Niterói/RJ relacionada ao projeto de exploração e desvio de petróleo e gás natural da Bacia de Santos – Projeto Etapa III, Pré-sal, com o fim de observar se a normatividade estabelecida tem sua efetividade prática ou se apenas ocorre uma espécie de fetichização do procedimento de forma a prejudicar a proteção e defesa do meio ambiente. Por fim, colocar-se-á o foco da análise na maneira como que as populações tradicionais daquela região, em especial os pescadores, tem sua atuação dentro desse sistema.

Palavras-chave: audiência pública, licenciamento ambiental, Pré-sal, proteção ambiental

Abstract: In this paper we'll aim to analyse the legislation about public hearing in the environmental assessment, the constitutional *ethos* within and how it makes necessary to formulate a new meaning for the institute application . From that we'll study the transcription of the public hearing occurred at Niterói/RJ in an oil and gas exploration project, aiming to observe if the legislation has practical effectiveness or if occurs a kind of fetichization of the procedure in a way to harm the environmental protection and defense. At last, we'll put the analysis focus in the manner the traditional populations of that region, specially the fishermen, act within this system.

Keywords: Public Hearing, Environmental Assessment, Pré-sal, environmental protection

¹ VI ENADIR. Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho nº 04: Consulta prévia, livre e informada e protocolos próprios de consulta: experiências de autonomia política e diálogo intercultural no Brasil.

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surge uma nova estrutura jurídico-política com o fim de traduzir juridicamente a nova feição ao Estado brasileiro passando a ser perguntado se a legislação infraconstitucional está em consonância com a sistemática constitucional em suas diversas vertentes, inclusive a de valorização de uma participação popular efetiva na defesa e proteção do meio ambiente.

Assim, o presente artigo buscará analisar se o presente paradigma principiológico subjacente à participação popular no âmbito do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) consegue ser uma alternativa eficiente à proteção do meio ambiente ou se o mesmo pode ser modificado para melhor alcançar seu objetivo, a partir da observação empírica da audiência pública ocorrida em Niterói/RJ, no projeto etapa III de exploração de Petróleo e Gás na Bacia de Santos.

1. Audiência Pública no Estudo de Impacto Ambiental: Legislação

Para adentrar na sistemática jurídica referente à audiência pública, o primeiro passo a ser dado é delinear os diplomas normativos que a regulam, partindo de um enfoque “formal” do ordenamento. Assim, como o licenciamento ambiental ainda não possui lei própria, a disciplina de sua audiência pública está disposta de forma difusa em diversos diplomas, como, à nível infralegal, as Resoluções 1/86, 9/87 e 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1997).

A Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente é omissa quanto à necessidade de audiências públicas ou participação popular em seu arcabouço normativo, limitando-se, em seu Artigo 10, caput, a dispor que limitando-se a falar sobre a possibilidade genérica de licenciamento ambiental, consolidando a previsão legal da estrutura subjacente ao EIA/RIMA (BRASIL, 1981).

Por fim, ao versar sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe a imposição, em seu artigo 225 caput, ao Poder Público e à coletividade de defendê-lo a preservá-lo para as presentes e futuras gerações, consolidando tal defesa em seu parágrafo primeiro, inciso IV, onde exige-se “na forma da Lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativo degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

1.2 - Constituição Federal de 1988: Força normativa e conseqüente irradiação da participação popular na defesa e proteção do meio ambiente

Entretanto, todas essas normas não estão separadas uma das outras, na medida em que há um vetor normativo que não só faz com que elas estejam no mesmo ordenamento (BOBBIO, 1982), mas também que sua inserção segue um determinado norte, qual seja, o determinado pelo *ethos* constitucional de 1988 e sua gênese jurídico-política, qual seja, o neoconstitucionalismo (SARMENTO, 2012) e sua seu ideário que engloba, entre outros aspectos, a preponderância e irradiação dos direitos fundamentais em todo ordenamento.

Assim, busca-se superar um paradigma onde o centro da vida normativa estava nas mãos do legislador ordinário, face a preponderância da Lei infraconstitucional no ordenamento, típica de um paradigma positivista onde o juiz representava o papel de uma simples “bouché de loi” (MONTESQUIEU, 2012) a partir de uma nova forma de pensar o papel da constituição no ordenamento, dotar o judiciário da possibilidade de motor da mudança social, incorporando em sua função uma proatividade antes inexistente.

Apesar do seu ideário de superação do regime autoritário e da tentativa normativa de realçar a participação popular nas decisões públicas, a simples previsão normativa não garante que os direitos lá promulgados sejam realmente efetivados, sendo necessária a observação empírica para avaliar como que o direito previsto está sendo exercido na prática, o que, no caso do presente trabalho, será feito à partir da observação documental da audiência pública ocorrida no município de Niterói/RJ, no âmbito do projeto etapa III de exploração e desvio de Petróleo e Gás na Bacia de Santos - Pré-sal, em 27 de fevereiro de 2018.

2 - Objeto empírico: A audiência pública no âmbito da “etapa 3” no projeto de exploração e desvio de petróleo e gás natural na Bacia de Santos

Explicitadas as hipóteses teóricas do presente trabalho, podemos, então, ratificar o problema a ser utilizado para observar tais teorias. A audiência pública, no âmbito do EIA/RIMA é um meio eficaz para efetivar a participação popular, ou será que é necessário mudar o vetor axiológico de sua interpretação, dotando o particular de maior influência no resultado do EIA/RIMA?

Para buscar estudar esse problema empiricamente, utilizar-se-á como metodologia a chave de pensamento da “Antropologia No Direito”, construída pelo professor Ronaldo Lobão (2016) objetivando uma mudança no paradigma metodológico que abarque a influência de outras disciplinas, especialmente disciplinas empíricas, trazendo ao Direito o “mundo real”.

2.1 - A sistemática desta audiência pública e o enfoque nos pescadores

A sistemática da audiência pública, conforme palavras de abertura de Antonio Celso Junqueira Borges, “Coordenador Geral de Licença Ambiental do Procedimento”, se divide em quatro partes: “primeiro uma apresentação do IBAMA de 10 minutos, sobre o processo de licenciamento, em seguida vai haver uma apresentação da empresa de consultoria sobre o estudo de impacto ambiental, desculpa, 20 minutos, a Petrobras vai fazer uma apresentação sobre o empreendimento e depois a empresa de consultoria vai fazer uma apresentação de 40 minutos sobre o Estudo de Impacto Ambiental.” tudo com a finalidade de “divulgação do empreendimento – publicidade – e para que seja discutido o estudo de impacto ambiental e coletar as contribuições da população”

Por um lado, impende destacar que, do ponto de vista formal, há ações que denotam um respeito à sua observância, tais como: divulgação por meio de faixas em diversos municípios, cartazes, outdoors, carro de som, anúncios de rádio, anúncios de jornal, convites impressos, convites digitais, whatsapp e mídia espontânea. Também foram disponibilizados ônibus “em todas cidades envolvidas na audiência conforme roteiro prévio e/ou solicitação dos interessados.” No total, 12 pessoas estiveram presentes por meio do transporte disponibilizado, com fotos dos ônibus e da lista de pessoas que os utilizaram.

Conforme explicitado durante a audiência, a população tradicional mais afetada pelo empreendimento nesta cidade será o dos pescadores, face o uso do Porto de Niterói – junto com o do Rio de Janeiro -, como um dos portos de apoio às embarcações, o que assoberbaria a Baía de Guanabara e prejudicaria a prática pesqueira de baixa densidade. Inclusive, nesse ponto, ilustrar-se-á com a fala de Marcos Santana, pescador da praia de Itaipu:

“Agora eu tenho uma informação para dar a vocês, não boa: seremos pescadores por pouco tempo. Sabe por quê? Porque a Petrobrás está massacrando a gente. Ela tá apertando a gente de tal forma, que nós não temos para onde fugir, gente. Podem se preparar, procurar uma outra profissão... nós não seremos mais pescadores não.”

2.3 - Considerações a partir do baixo comparecimento à audiência

Outro ponto a ser destacado é que, caso haja uma descrença da comunidade pesqueira - para ficar adstrito ao segmento mais afetado na cidade de Niterói e redondezas, os cartazes, carros de som, outdoors - os quais, a partir de agora, chamaremos de aparato de legitimação, não serão efetivos na captação de participantes, independentemente de quantos cartazes forem afixados, por exemplo. Sendo esta hipótese verdade, seria necessário estudar a forma como as

comunidades atingidas percebem o papel do órgão estatal no licenciamento ambiental, para, a partir daí, pensar como pode ser corrigida uma eventual “descrença” construída com o tempo.

Isto acaba sendo de suma importância para a discussão subjacente, haja vista que o objetivo deste trabalho de estudar o grau de concretização da participação popular a partir de uma visão sistêmica que possua como norte o poder de influência do particular no licenciamento ambiental seria posto em cheque, na medida em que poderia ser questionado qual seria o ganho que um estudo sobre a participação popular em audiência pública poderia trazer à sociedade se há o problema anterior do não comparecimento da população afetada. É dizer, como pode ser estudado a participação em um paradigma de não comparecimento? Neste diapasão, a temática dos Protocolos de Consulta utilizados por populações tradicionais é de grande valor elucidatório.

O relatório da audiência pública traz alguns fatos que podem ser interpretados como indícios do problema citado, como, por exemplo, o baixo número de pessoas que compareceram por meio dos ônibus fretados, inclusive com casos de ônibus que não tiveram nenhum passageiro, como foi o ônibus “Niterói 2” e o “Centro de Magé e Itambi”, entre outros, ou com apenas um passageiro, como foi o caso do ônibus intitulado “Maricá 1” e do “Piedade Magé 3”, conforme lista de passageiros.

Ressalte-se o que os organizadores da audiência pública entregam aos passageiros do ônibus um “kit lanche”, medida de salutar importância para a inclusão de pessoas com baixo poder aquisitivo, como é o caso dos trabalhadores da pesca artesanal, o que inclusive foi posteriormente citado por um participante.

2.4 - Primeiras apresentações

Após delinear como será a sistemática da audiência durante a abertura do evento, começa uma “apresentação bem rápida”, de Itagyba Alvarenga Neto, coordenador de produção do IBAMA, discorrendo sobre o que “é o processo de licenciamento ambiental, as etapas e constantes e em que momento a gente está.” Após, discorreu-se sobre uma definição de licenciamento ambiental que em tese enfatiza a participação dos cidadãos no procedimento: “O processo de licenciamento ambiental, uma das definições dele é que é um processo administrativo, público, ou seja, qualquer cidadão tem acesso a ele para acompanhar tanto as informações que são prestadas pelo empreendedor, como as análises do IBAMA, bem como participar dele, dar suas contribuições, seus questionamentos. Esse é o objetivo.”

Posteriormente, inclusive, a demonstração de valorização da participação popular – pelo menos formalmente -, é acentuada ao asseverar que “Portanto, aproveitando esse momento para reforçar, questionem, questionem o Ibama, a empresa, a consultora, nós estamos aqui para prestar esclarecimentos para a sociedade, que vocês sintam necessários, bem como para receber as suas contribuições. Qualquer colocação aqui será incorporada ao processo de licenciamento, esta audiência está sendo gravada, bem como qualquer documento a ser protocolado será considerado nos pareceres que nós ainda emitiremos”

Esclareça-se que o fato de ser dito que haverá a incorporação das colocações dos participantes no processo de licenciamento não quer dizer que tal inclusão irá realmente acontecer. Conforme demonstrado por Young, em certos casos toda a produção formal de intersubjetividade se dá na direção de uma participação efetiva da sociedade mas, entretanto, ao final o resultado apenas legitima o que já havia sido combinado.

Com o final da apresentação, passa-se a palavra para Marcos Vinícius de Melo, gerente setorial de meio ambiente da unidade de operações da Bacia de Santos da Petrobras, discorrendo sobre o empreendimento, seus objetivos e um “breve histórico do desenvolvimento do pré-sal na Bacia de Santos.”

Subjaz ao projeto em estudo grande interesse econômico e político dotado de capacidade de ser mais um empecilho à concretização da participação popular material, enquanto que tal dimensão explica a estrutura subjacente à esta audiência pública, tanto no que diz respeito aos meios de divulgação e transporte, quanto à linguagem utilizada. Para demonstrá-los cita-se a "previsão de que em 2019, sem ainda os projetos da etapa III, nós teremos a produção de 1 milhão e 900 mil barris de petróleo na bacia de Santos e 1 milhão de metros cúbicos de gás. Ou seja, uma produção bastante expressiva, o que garante também a soberania, vamos dizer assim, e a independência do nosso país em relação a outros países no que diz respeito à produção de petróleo e gás."

Após discorrer sobre partes específicas do projeto – o que, inclusive, faz surgir questionamentos sobre a linguagem utilizada em relação ao público alvo daquela audiência, mormente na utilização de termos técnicos que, apesar da apresentação, são de difícil entendimento para pessoas que não são desta área de conhecimento, especialmente para pessoas com baixa escolaridade, como é o caso dos trabalhadores da pesca artesanal -.

Inclusive, importante asseverar o tamanho do relatório elaborado, com cerca de oito mil páginas, novamente fazendo pensar na adequação entre um empreendimento de tamanho vulto

e a população alvo. Como poderia uma Associação de Pescadores, por exemplo, analisar o relatório de forma a propor efetivas mudanças? A alta complexidade deste sistema complexo acaba por aumentar a resistência deste em face as possibilidades externas. Trata-se, então, de um problema que salta às possibilidades individuais do órgão licenciador, ou seja, um problema sistêmico que se constitui em uma barreira à participação popular material.

Ao falar sobre o objetivo de sua participação na audiência pública, o representante da empresa de consultoria assevera que “o nosso objetivo hoje aqui é trazer o que nós entendemos como as principais informações a respeito do "EIA" e o "RIMA", ou seja, como ele foi feito e as suas principais conclusões para que de certa forma seja possível entender o que acontecerá quando esse empreendimento for implantado e operado”.

Destaque-se que, segundo o representante da Mineral Consultoria, antes da audiência pública foram feitas “reuniões prévias com a comunidade para apresentar esse projeto. Foram feitas reuniões em Paraty e São Sebastião(...)” sem, entretanto, esclarecer a quem refere-se como “comunidade” e o que foi discutido nas referidas “reuniões”, como, por exemplo, como foram incorporadas as sugestões feitas pela “comunidade” na produção do relatório.

Quanto ao Município de Niterói, esclareceu-se que sua importância para o empreendimento se dará pelo fato de que seu porto será um dos “que servirão de apoio para esse empreendimento (...), além de pesca, apicultura, turismo, infra estrutura, equipamentos e serviços públicos, também recebe royalties e também tem áreas suscetíveis ao vazamento de óleo”, informações úteis para o público-alvo presente na audiência.

Após, a apresentação se desenvolve com a explicação dos potenciais riscos que o empreendimento pode causar, por um lado, e, por outro, os benefícios que seriam com ele alcançados, utilizando como exemplo o uso de informações captadas em projetos de caráter ambiental e “medidas de proteção e preocupação com o meio ambiente, é uma atividade que a Petrobras já vem fazendo.” Por fim, assevera que “A mineral entende que esse empreendimento é ambientalmente viável”, expondo depois que tal decisão não é da consultora, e sim do órgão licenciador, o IBAMA, chegando ao fim, assim, as apresentações previamente estipuladas com um subsequente intervalo de quinze minutos e posterior abertura para rodada de perguntas e respostas.

Finda a leitura da transcrição das apresentações feitas pelos representantes do IBAMA, Petrobrás e Mineral Consultoria há a percepção de uma dialeticidade entre, por um lado, o caráter informacional do evento, em especial partindo de uma visão do locus da audiência

pública no sistema ter, na prática, a função de legitimadora do procedimento e, por outro lado, um esforço em passar para a sociedade uma aparência da possibilidade desta influir no procedimento de licenciamento ambiental sem, no entanto, dispor de como efetivamente poderia fazê-lo, ou como conseguir saber se a sua demanda terá realmente potencial influenciador. É dizer, a leitura da audiência, no momento em que estão apenas vendo e ouvindo o que está sendo explicitado, demonstra que faltaria à mesma maior transparência quanto ao procedimento a ser submetido à participação popular, no caso analisado.

2.5 - Sessão de perguntas e respostas

Após alguns questionamentos de ordem difusa, como, por exemplo, perguntas sobre a possibilidade de construção de um porto no Município de São Gonçalo e pesquisas sobre motor a gás para implantação em embarcações e barcas, um primeiro momento de conflito surge a partir da pergunta de um professor e geógrafo chamado, segundo a transcrição da audiência, “Wagner Fi” que questiona sobre “até que ponto os estudos de geofísica analisaram e detectaram que as ondas magnéticas alteram rotas de algumas espécies de baleias. Nos estudos foram avaliados os impactos dos chamados "doldrums" que farão com que a convergência intertropical ou dos alísios, ou seja, dos ventos lestes de altas e nos ventos oestes das médias latitudes?” e, ao ser respondido que “não temos respostas objetivas a lhe oferecer” e que “não se prevê impacto da implantação e operação dos empreendimentos da etapa III no regime de ventos da área de influência do projeto.”, passa a externalizar sua insatisfação com o procedimento da audiência pública:

“Boa tarde, eu sou Wagner Fi, eu sou professor e geógrafo, e tive lá em Maricá na etapa II, participei, aquela audiência que acabou duas horas da manhã, da questão do gás, eu tive lá e também meus questionamentos não foram respondidos claramente e aqui eu também percebi que não estão sendo esclarecidos, porque o que eu entendo é que essas audiências estão sendo meras audiências só para justificar o empreendimento.”

Tal asserção acaba por ser paradigmática para o presente trabalho, sendo um primeiro indício empiricamente observável da discrepância entre o que a audiência pública se tornou e aquilo que ela deveria ser a partir da leitura do mandamento constitucional da participação popular na defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Respondendo, agradeceu-se muito a participação do cidadão, complementando que "acho que o objetivo dessa audiência é exatamente este, nós termos aí uma participação qualificada da sociedade, o senhor como professor vem engrandecer aqui a nossa discussão, (...)”. Sobre o

aspecto técnico da pergunta, respondeu-se dizendo que "não temos a identificação de nenhuma causalidade, ou seja, a relação entre a causa da radiações eletromagnéticas que o senhor fez referência com a morte das baleias e, pelo que sabemos, também estudos internacionais igualmente não chegam à conclusão."

Outra interação que deve ser pontuada no presente trabalho diz respeito à pergunta de Flávio Leme, "presidente da comissão nacional de pesca da CMA", onde questiona sobre a influência da área ao redor dos FPSO's onde é proibido o trânsito de embarcações, com o raio de 500 metros, na atividade pesqueira, em especial na pesca do atum, bonito e listrados, que são atraídos e saem da possibilidade de serem pescados e se há a previsão de alguma atividade compensatória para os pescadores.

Ao responder, o membro da mesa asseverou que o atum é um peixe de hábito migratório, ou seja, não ficaria preso à área de segurança e "segundo que, considerado a quantidade de empreendimentos (...) é imperceptível, é uma porcentagem de área infinitamente menor do que a área disponível para a pesca do atum."

A partir daí, replicou-se que o referido argumento "não procede porque sim as plataformas elas são agregadores, elas atuam como atratores artificiais, nós temos ao longo da nossa costa cerca de 280 plataformas em operação mais outras que virão, então isso realmente está tirando, está excluindo a área de operação das embarcações oceânicas que trabalham na captura de um importante insumo da cadeia produtiva de petróleo." Ao qual, em tréplica, respondeu-se que a proibição referente à área de segurança visa a segurança da própria embarcação pesqueira e que é importante repor o estoque pesqueiro de vários peixes, inclusive do atum, do bonito e do listrado sem, entretanto, discorrer sobre como isso poderia ser feito, nem qual seria o papel do empreendedor nesta reposição.

Por fim, diz que "a audiência está sendo registrada, a equipe do IBAMA está registrando e vai avaliar o pleito pra ver se toma alguma medida, alguma medida compensatória no caso, tá. A gente agradece a participação.", onde o mais importante desta pergunta e sua resposta está na última asserção no que tange à possibilidade de que a pergunta do cidadão enseje uma medida por parte do órgão licenciador. Em tese, caso isto realmente aconteça, a participação popular material estaria sendo respeitada, haja vista que a pergunta do particular possuiu o dever de influenciar a produção de intersubjetividade subjacente ao licenciamento ambiental, asserção difícil de ser concretizada quando cruzada com os outros relatos durante a audiência e outros trabalhos de campo, conforme também demonstrado por Bronz (2016).

Com isso, surge o problema de se há alguma possibilidade do particular saber se seu questionamento fez surgir, ou não, alguma mudança real. Um simples email seria o bastante para esta comprovação? Não seria melhor que, após atestada a validade do questionamento como apto a influenciar o procedimento de licenciamento ambiental surgir um novo processo administrativo, uma espécie de “subprocesso”, ou seja, um procedimento ramificado do procedimento principal – o licenciamento em si -, onde o particular poderia acompanhar o caminho de sua contribuição, com a designação de um servidor responsável por avaliá-la? Tal procedimento poderia ser de forma online, auxiliando, assim, a publicização dos atos face a obrigação constitucional de oportunizar meios de participação material dos cidadãos, cujo desrespeito faz surgir a possibilidade do remédio constitucional do mandado de segurança, previsto no Inciso LXIX, do Artigo 5º da CF e Lei nº 12.016/09.

Obviamente, uma ideia desse tipo teria o condão de aumentar a burocracia subjacente ao licenciamento ambiental, tornando-o menos célere. Entretanto, no caso deve-se ponderar, conforme a construção de Alexy (2001), entre a celeridade e a proteção do meio ambiente, o que faz pender a balança para a proteção e defesa constitucionalizada no Artigo 225 da Constituição Federal.

Continuando com uma interação onde é indicada a influência - em tese -, da asserção do particular na produção de intersubjetividade do licenciamento, Nelson Cordeiro, do "NEABC" de Arraial do Cabo, questiona sobre as "agressões que a gente sofre com as aeronaves que passam sobre Arraial do Cabo, principalmente em Monte Alto para ir no aeroporto de Cabo Frio e não vi nada pontuando neste documento(...)", sendo respondido que "Quando aos impactos do voo de aeronaves por sobre Arraial do Cabo em direção ao aeroporto de Cabo Frio realmente essa nós não fizemos a avaliação dada a distância de Arraial do Cabo a Cabo Frio, mas é algo que a gente pode estudar agora complementarmente pra verificar se existe o impacto ou não, (...) então tá anotado essa questão e nós vamos fazer essa avaliação." Novamente, deve ser indagado como pode ser acompanhado se essa contribuição vai ser implementada – ou pelo menos estudada -, ou não.

Importante pontuar que em muitos momentos os membros da mesa não respondem os questionamentos feitos sob a justificativa de que “não fazem parte do projeto apresentado”, o que pode ser usado como uma forma de limitar a participação popular. Partindo-se do pressuposto que pessoas de diferentes segmentos sociais, econômicos e intelectuais, não parece razoável requerer uma adstrição completa entre as perguntas feitas e o projeto a ser licenciado,

especialmente em um caso como a presente audiência pública a tratar de apenas uma das etapas de um grande empreendimento, qual seja, a extração de petróleo e gás natural na zona de pré-sal na Bacia de Santos. Perguntas que levemente desviem do projeto apresentado, mas que se mantenham circunscritas ao “macroprojeto”, devem ser respondidas pelos membros da mesa, em especial ao representante do órgão licenciador e ao empreendedor, IBAMA e Petrobrás, respectivamente.

Em momento posterior surge uma constatação de um dos cidadãos participantes que exemplifica a aparente descrença das camadas diretamente afetadas face o instituto da audiência pública e sua possibilidade de real influência no licenciamento ambiental: “eu queria dar um comunicado pra ‘companheirada’ da pesca, que a gente entende bem como é que funcionam os caminhos e que não adianta muito ficar questionando aqui uma coisa ou outra.”

Com o desenrolar da sessão de perguntas e resposta surge uma interação onde, ao contrário do previamente explicitado, claramente a contribuição do cidadão não possui condão de influenciar a produção normativa no licenciamento ambiental. Tal interação começa com a pergunta formulada por Paulo Tavares, membro da “Agenda 21 de São Gonçalo”, onde questiona se o relatório de impacto ambiental feito pela empresa de consultoria abarca a previsão do impacto do empreendimento no trabalho dos pescadores artesanais, especificamente na região do “pós-ponte Rio-Niterói”, onde o pescador artesanal de São Gonçalo tem apenas 20% (ou 12%, conforme explicitado por outro cidadão em momento posterior⁸³) da sua área de trabalho em virtude do trânsito de inúmeras embarcações. A seguir, pergunta se há a previsão de alguma medida compensatória para os pescadores face o aumento do trânsito de embarcações e a conseqüente diminuição da sua área de trabalho.

Como resposta, asseverou-se que “O que nós fazemos é buscar a otimização da utilização das embarcações dedicadas, quer dizer o seguinte, se o barco vai levar, por exemplo, rancho, comida para um navio de produção, nós buscamos fazer com que ele leve para 2, 3, diminuindo assim o número de viagens entre o Rio de Janeiro, a base de apoio marítima e a unidade de produção e com isso seja diminuído o número de embarcações fundilhadas na Baía de Guanabara.” O que podemos convir ser uma resposta que não constata a importância de uma externalidade chave do procedimento que, conforme réplica, “acabariam com os pescadores da Baía de Guanabara”, tampouco abre-se um debate que possa trazer ao licenciamento em tela a problemática trazida no questionamento, fechando-se a primeira sequência de respostas com o

protocolar “se impactos forem identificados, pedir as medidas compensatórias, mitigadoras, necessárias.”

Chegando ao momento derradeiro da audiência pública, chama a atenção pontuação feita por José Carlos Alves, segundo o qual “que é uma fraude esse processo de licenciamento. Porque, pessoal nós estamos falando do que aqui, o senhor mesmo falou, o empreendedor ali, que vai ampliar a área de exclusão da pesca no interior da baía de Guanabara, que há riscos de vazamento, riscos ambientais e a pessoa vem me dizer, que não dá nem para apagar da ata isso né, que não tem nada a ver.”

3 - Conclusão

Conforme vimos, há uma relação de intensa dialeticidade entre a previsão da audiência pública como um instrumento que possibilitaria ao direito absorver a participação social, por um lado, e a efetiva execução da mesma, com sua consequente totemização (TAUSSIG, 1995). É dizer, a partir do momento em que a audiência pública cumpre os requisitos legalmente previstos para sua execução, esta, para o direito, estaria “perfeita”, como reforçado pelo uso do aparato de legitimação, tanto circunscrito à sua estrutura física, quanto aos discursos legitimadores utilizados.

O problema que surge é como estudar esta diferença e juridicizar a problemática percebida empiricamente a ponto de dotar o instrumento de poder utilizado, o direito, de ferramentas que possibilitem ressignificar o instituto de forma a aproximá-lo do “aqui e agora”.

Neste meio tempo, as populações tradicionais ficam à margem do procedimento e ao invés de terem seus anseios pelo menos ouvidos – no sentido de que para ouvir não basta apenas escutar, e sim poder influenciar -, tem seu agir instrumentalizado como legitimador daquilo que está, no caso dos pescadores de Niterói, inviabilizando sua própria forma de viver.

Concluindo, a utilização da metodologia antropológica mostra como a análise jurídica prescinde de influências externas ao direito, que busquem o trabalho “no” direito e desconstruam aquele paradigma que na legislação está tão anestesiado.

Referências

ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10. Ed., 1982

BRASIL, República Federativa do. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente.

BRONZ, Deborah. Nos Bastidores do Licenciamento Ambiental: Uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº1 de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>>, acesso em 26 jul. 2019

LOBÃO, Ronaldo. Notas revisadas em favor de um programa de pesquisa de antropologia no direito em contextos de jusdiversidade. In: Juris Poiesis, Vol. 19, nº. 20, 2016.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O espírito das leis. in. SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. Direito Constitucional, Teoria, História e Métodos de Trabalho. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 248.

SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte, Fórum: 2012.

TAUSSIG, Michael, "Maleficium: el fetichismo del Estado". In:_____. Un gigante en convulsiones. El mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente. Barcelona: Gedisa, 1995.