

## **35º Encontro Anual da ANPOCS**

### **GT04 - Controles democráticos e legitimidade.**

**Título: Limites e possibilidades à participação política: um estudo sobre as audiências públicas concernentes ao complexo petroquímico do Estado do Rio de Janeiro e ao Projeto da Linha Metroviária Arariboia-Guaxindiba**

**Autoras: Alessandra de Almeida Braga<sup>1</sup>**

**Maria Inês Veloso Tavares<sup>2</sup>**

#### **Resumo**

À luz da teoria democrática sobre os limites, possibilidades e condicionantes à democracia participativa na contemporaneidade, o presente trabalho tem por objeto o estudo empírico acerca das audiências públicas realizadas sobre o projeto da Linha Metroviária correspondente ao trajeto Araribóia (Niterói) à Guaxindiba (São Gonçalo) e sobre o Complexo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro. Concluimos que o acesso prévio e amplo à divulgação para a audiência pública, bem como a ausência de vinculação dos atores sociais, políticos e institucionais envolvidos no projeto às manifestações críticas suscitadas pelos cidadãos em circunstância de audiência pública são elementos que contribuem para a ineficácia democrática do mecanismo, promovendo obstáculos à gestão participativa.

**Palavras-Chave:** democracia; audiência pública; participação popular.

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – UFF

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFF

## REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ESPAÇOS DELIBERATIVOS

### Entendendo o campo

O consenso de que a democracia representativa consolidada no século XX, não mais atende às especificidades do mundo contemporâneo e a emergência de novas soluções como as diversas formas de participação e os instrumentos para a *accountability*, estão na pauta do debate das possibilidades e potencialidades da combinação dos princípios da representação e da participação, e da criação de novos espaços deliberativos (PINTO, 2004).

Destaca-se também a peculiaridade do campo da participação no sentido de conter simultaneamente a necessidade de autonomia e de inserção em relação ao campo da política institucional (PINTO, 2004). No trabalho de Avritzer e Costa (2004) é demonstrado que a espontaneidade e a proximidade às bases deve ser mantida nos processos participativos de modo a que não se transformem em estrutura formal.

As experiências deliberativas nas quais há a relação entre representação e participação, revelam que essas duas instâncias não são dicotômicas. Há o esforço conceitual no sentido de coordenar numa definição única, porém mais abrangente, conceitos que concorrem para o dinamismo dessa relação através da cultura política: capital social, sociedade civil, esfera pública.

Na análise de alguns exemplos dessas experiências Pinto (2004) elenca algumas situações significativas como: uma virtual ausência do Estado, crise das instituições políticas, relação entre sociedade civil organizada e partidos de esquerda na busca de legitimação dos partidos e das políticas em determinados casos, presença de lideranças fortes. As iniciativas de participação são identificadas como mera correção da suposta ausência do Estado ou de enfrentamento, não apresentando regularidade. A autora destaca como as escassas experiências de construção de esferas públicas em determinadas sociedades podem contribuir para uma “despartidarização” da política ou para a politização dessas sociedades, através da independência em relação aos

partidos políticos, da deslegitimação do espaço da política institucional (PINTO, 2004). A autora alerta também para a armadilha da reflexão fechada em precondições através do “etapismo”. Enfim, a característica comum às experiências analisadas pela autora é o caráter reacionário dos princípios de democracia participativa em relação à democracia representativa.

Importante também são os conceitos analisados na abordagem teórica de viés antropológico de Young acerca da inclusão e na defesa de propostas de democracia deliberativa: o conceito relacional grupo a grupo, circunstancial, estrutural, identitário (PINTO, 2004), cuja temática também está presente na discussão sobre a construção do modelo discursivo de esfera pública e suas complementações, com ênfase nas relações de poder – *new publics, counter publics, diasporic publics, deliberative publics e os subaltern counterpublics* (AVRITZER, COSTA, 2004).

Ainda segundo a abordagem de Young (PINTO, 2004), a reciprocidade permanente entre representação e participação é considerada fundamental para que a política seja democrática numa sociedade de massa. E é no modo de relação entre representante e representado que é determinado o espaço da política, no qual é fundamental a presença de conteúdos de autorização – para a tomada de decisões, e de *accountability* – reautorização e prestação de contas.

No estreito limite do espaço político institucional, ressalta a autora, as esferas deliberativas podem em alguns casos, competir com a esfera representativa, levando esta última eventualmente a aproximar-se de uma delegação ou em outros casos a uma divisão do trabalho, com a sociedade civil fora do campo da política.

Três formas de representação são descritas: de interesses; de opinião, na qual os partidos tem grande relevância; e a representação de grupos, e o seu posicionamento através da perspectiva social – histórica, estrutural ou construída publicamente.

Através das noções de dominação e opressão, é demarcada a distinção entre espaços da sociedade civil e do Estado, e seus respectivos potenciais de ação. A dominação, definida como condições institucionais que inibem ou impedem a participação no processo decisório. A opressão, como processos

institucionais sistemáticos que previnem e inibem a expressão sobre a vida social. Restando ao espaço da sociedade civil a possibilidade de surgimento da esfera pública, da formação da opinião política e do exercício da *accountability*. A superação: pela autodeterminação da sociedade civil organizada; o autodesenvolvimento através de políticas estatais que atuam estruturalmente.

A sociedade civil analisada a partir de três níveis de vida associativa – privado, cívico e político – nessa ordem, vão assumindo progressivamente caráter coletivo e de politização, também chamado de defensivo, referente às atividades da esfera pública – espaço de encontro entre políticos e sociedade, ideal para experiências de democracia deliberativa. Em sociedades complexas a esfera pública deve ser entendida como um conjunto de ações dispersas no tempo e no espaço, caracterizada por ser de acesso público, possuir forma específica para a publicização de temas e estabelecer relação entre pessoas e o poder.

Tal relação ocorre a partir de três funções: as duas primeiras – oposição e *accountability* e influência sobre políticas – apresentam a limitação, já mencionada, que é virtude inerente da sociedade civil; a terceira – de transformação – responsável pela mudança de comportamentos e valores. E é a noção de democracia associativa que Young aponta como contrapeso ao Estado para o processamento de conflitos e desacordos.

Na conclusão a autora demonstra a deficiência na teoria normativa da democracia associativa e demais formas, no sentido de formar instituições que fomentem o processo democrático, permitindo processos de inclusão de diferenças, a capacidade de gerir conflitos, evitando distorções. E por fim, uma questão institucional: o mecanismo de ligação entre participação e representação, que deveria ter nos partidos políticos também um forte aliado segundo a autora (PINTO, 2004).

## **A relação entre participação e representação**

A partir da deficiência localizada no campo teórico, qual seja, como se dá a ligação entre participação e representação, vamos ao trabalho de Lúchmann (2007), que analisa essa relação no interior das experiências participativas no Brasil.

Inicialmente apresenta fatores que parecem cooperar para o suposto viés dualista das reflexões teóricas e em seguida analisa os debates sobre a importância da participação da sociedade civil nas mudanças e ampliação da representação, destacando a relação de subordinação da relação participação e representação num sistema político baseado na representação.

São apresentadas as virtudes da participação através de atributos como: ampliação dos atores e espaços da política; recuperação da articulação entre cidadania e soberania popular; dimensão pedagógica da política; formação de consciência cidadã; redução de desigualdades; legitimidade política dos processos participativos em oposição ao processo eleitoral através da tentativa de superação dos limites deste último, embora os critérios de legitimidade sejam variados e difusos e as oportunidades de deliberação limitadas, uma vez que as configurações possíveis são variadas.

Assim como em Pinto (2004), é destacada a importância do associativismo como “competência regulatória requerida para a promoção do bem comum” e a demanda por institucionalização da participação, que vem caracterizando a atuação da sociedade civil organizada, acompanhada da demanda pela implementação de espaços públicos institucionalizados, que em certos casos, positivados através da legislação, já apresenta um caráter legal à deliberação e controle social de políticas públicas.

Destaca-se também que esses modelos tendem a combinar a participação direta com mecanismos de representação, com participação popular local.

A autora explora a pretensa dicotomia entre a representação de interesses particulares e a de interesses coletivos, presentes nas experiências de participação direta, que historicamente faz parte de formulações teóricas do modelo de representação eleitoral, mas aponta para as especificidades da

participação: a dimensão da participação e *representação coletiva*, que pode ocorrer através da posição estratégica das organizações da sociedade civil, extrapolando a dimensão individual representante e representado.

Remetendo-se ao conceito de perspectiva social de Young, tratado também em Pinto (2004), explora a idéia de representação através da relação existente entre eleitor e representante baseada em inserções estruturais similares e afinidades compartilhadas, apesar da inevitável distância formal. Contudo, essa relação, conforme demonstra a autora, apresenta deficiências quanto a mecanismos centrais na idéia de representação – a autorização e a prestação de contas, uma vez que nas experiências participativas há ausência de “ordenação da relação entre atores da sociedade civil e seus públicos...”. Partindo dessa problematização, a autora prossegue analisando um segundo elemento – a relação entre os próprios representados – a disposição para a participação ativa e permanente conexão com os representantes. Evidencia também a importância do caráter do desenho institucional representativo, que promoverá ou não essa mobilização e conectividade, e ainda, a importância das esferas públicas para a formação de opiniões políticas e troca de experiências. Esse elemento de conectividade entre os atores sociais está, ao que parece, muito próximo do modelo para compreensão da democracia - o conceito de Capital Social, exposto em Santos e Barquero (2007), que agrega diversos elementos, entre eles as noções de confiança recíproca e solidariedade, interpessoais e institucionais, como favoráveis à estabilidade política. Outra similaridade com o debate em Lüchmann, ainda em Santos e Barquero (2007), é a dimensão da Cultura Política – conjunto de atitudes e comportamentos dos cidadãos em relação ao sistema político, indispensáveis para a sustentação das instituições democráticas.

A autora conclui que a articulação e as combinações entre os mecanismos de participação e representação promovem a inovação institucional e não oposição entre si.

## **ESTUDOS DE CASO: EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

### **Audiência Pública: fundamentação legal como instrumento de participação**

O Estatuto da Cidade, criado em 2001, com a finalidade de regulamentar os princípios do capítulo sobre política urbana aprovado na Constituição Federal de 1988, – artigos 182 e 183 –, determina o uso de instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, dentre eles, a Audiência Pública. Exigência que está de acordo com os princípios constitucionais da participação popular (artigo 14, CRFB/88), e da publicidade (artigo 37, *caput*, CRFB/88) e da difusão da informação (artigo 5º., XXXIII, CRFB/88), que visam a legitimidade das ações do Poder Público. Esse instrumento deverá ser utilizado quando o assunto em questão for de interesse direto da sociedade. Embora numa leitura preliminar vise à ampla discussão e à veiculação de informação de um assunto pertinente a uma decisão ou projeto de lei do Poder Público, é um instrumento de co-gestão entre população e governo, propiciando o acompanhamento das ações que o Poder Público visa implementar, com a abertura de um lugar para o encontro de posições, quase sempre divergentes sobre um tema (MATTOS, 2002).

Ressalte-se que o intuito constitucional de frisar a participação popular, através dos artigos já referidos, tem caráter obrigatório, sob pena de nulidade em procedimentos de licenciamento que não tenham observado essa determinação. Essa novidade implica em consagrar a participação popular nos mecanismos decisórios em questões afetas à coletividade.

Em seguida abordaremos duas pesquisas empíricas em audiências públicas. A primeira é concernente ao projeto do Metro Linha 3 o qual conectaria os municípios contíguos de Niterói e São Gonçalo, no estado do Rio de Janeiro. Insta ressaltar que os cidadãos tanto de Niterói quanto de São Gonçalo experienciam cotidianamente sérios problemas no âmbito do transporte coletivo, sendo certo que o tema que envolve a implantação de um mecanismo

alternativo e eficiente de transporte público pertine particularmente a todos os cidadãos do referido eixo.

Já a segunda audiência pública analisada é relativa à implantação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, o Comperj, destacando-se a última audiência pública de um conjunto de audiências que contemplaram os municípios de influência do empreendimento. Insta destacar que buscamos privilegiar os discursos proferidos pelos membros da sociedade acerca da implantação do mencionado Complexo.

## **A Audiência Pública – Metrô Linha 3, Lote 2 (Niterói-São Gonçalo)**

Trata-se de uma Audiência Pública ocorrida em 17 de setembro de 2008, no município de São Gonçalo, Rio de Janeiro, cuja finalidade foi a apresentação à população do Projeto e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para licenciamento ambiental pela FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro) atual INEA (Instituto Estadual do Ambiente), da Linha Metroviária correspondente ao trajeto Araribóia (Niterói) à Guaxindiba (São Gonçalo).

Os objetivos da Audiência Pública são divulgar informações e colher opiniões, críticas e sugestões da população, de modo a subsidiar a decisão quanto ao seu licenciamento ambiental (MANUAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS).

Presentes representantes da Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro, a empresa executora do projeto (Noronha Engenharia S.A.), empresa executora do relatório (Ernest & Young), do CECA - grupo de trabalho da FEEMA, Ministério Público, Secretaria de Transportes do município de São Gonçalo, Secretaria de Meio Ambiente de São Gonçalo, e o mediador da mesa diretora.

À entrada do recinto onde se realizou a audiência o projeto do empreendimento estava exposto ao público presente na forma de painéis. À frente da Mesa, expostos também à disposição do público, um exemplar do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apresentado para aprovação à FEEMA e do Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento (RIMA). Ao entrar no recinto da audiência os participantes recebem uma folha de papel para anotação das questões a serem feitas aos participantes da mesa e um pequeno manual explicativo do empreendimento, no qual consta também o roteiro da audiência.

Após abertura e apresentação geral pelo Secretário Estadual de Transportes, o Relatório (RIMA) foi apresentado à população através do *software Powerpoint* num “telão”, por representante da empresa executora do mesmo, assim como o projeto de execução do empreendimento pelo representante da empresa construtora. Em seguida, o representante da FEEMA deu o parecer do órgão.

Foram expostos: finalidade, características gerais, o projeto, o custo da implantação, vantagens, conseqüências, e benefícios do empreendimento. Os Estudos Ambientais – impactos positivos e negativos. Os Programas Ambientais exigidos para implantação e operação do empreendimento. Há que ressaltar que o conteúdo informativo ao qual a população teve acesso através da Audiência foi de caráter preponderantemente técnico.

Após, houve a fala de alguns participantes: da Promotora de Justiça representante do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que inicialmente criticou a falta de divulgação da audiência no próprio local de realização e seu entorno imediato – o que dificultou-lhe o acesso, e prosseguiu levantando alternativas ao empreendimento no sentido de poupar custos aos cofres públicos, através da assistência técnica de um engenheiro de centro de pesquisa da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Houve debate entre os participantes da mesa diretora.

Em seguida, houve a inscrição das questões do público presente: participantes de associações de moradores, de políticos locais, estudantes, moradores na área de influência do empreendimento, entre outros. As questões foram lidas e respondidas pelos integrantes da mesa diretora.

Ao final o público foi informado do prazo de dez dias para manifestações. A audiência teve duração no tempo mínimo obrigatório de duas horas.

Cabe lembrar que até a presente data as obras objeto desta Audiência não foram realizadas.

## **Audiência Pública em São Gonçalo sobre o Complexo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro.**

O Complexo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro é um empreendimento de grande porte, com previsão de início da fase de operação no ano de 2014, que objetiva através do refinamento de óleo marlim extraído da bacia de Campos a produção de resinas termoplásticas e combustíveis. Escolheu-se o município de Itaboraí para acolher o complexo que abrange cerca de 45 milhões de metros quadrados do referido município, com investimentos previstos em US\$ 8,38 bilhões<sup>3</sup>. A Petrobras em parceria com a Universidade Federal Fluminense e a ONU habitat produziu pesquisas com objetivo de mapear os indicadores sociais, com base nos objetivos de desenvolvimento do milênio<sup>4</sup>, os quais abrangem a educação, saúde, saneamento ambiental, empregabilidade nos municípios que integram a área de afetação do complexo, os quais integram o Consórcio Municipal do Leste Fluminense, a saber: Araruama, Cachoeira de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim, Tanguá.

No que tange às medidas judiciais, importante destacar a Ação Civil Pública<sup>5</sup> promovida pelo Ministério Público Federal impugnando a licença concedida pela outrora Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, atual Instituto Estadual do Ambiente, para as obras de terraplanagem, indicando a existência potencial de conflitos socioambientais importantes no tocante à implantação do complexo petroquímico.

A audiência pública, objeto do estudo empírico, foi realizada em 06 de março de 2008, no município de São Gonçalo. Houve a participação considerável da comunidade, dos representantes da sociedade civil organizada

---

<sup>3</sup> Referência extraída do site oficial do município de Itaboraí. Encontrado em: <http://www.itaborai.rj.gov.br/cidade/comperj.php> Acesso em 01 de abril de 2011.

<sup>4</sup> Os objetivos do milênio destacados pela Organização das Nações Unidas são: 1 – acabar com a miséria e a fome; 2 – educação básica de qualidade para todos; 3 - igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4 – reduzir a mortalidade infantil; 5 – melhorar a saúde das gestantes; 6 – combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7 – qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 – todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

<sup>5</sup> Processo nº 2008.51.07.000503-2 em tramitação na vara federal de Itaboraí, desde 2008.

e do poder público. A oralidade é o meio de comunicação mais característico do espaço público, através dela revelaram-se algumas significantes apreensões da população com respeito ao desenvolvimento do projeto. Um dos principais questionamentos, reiteradamente considerado e publicamente arguido trata-se do receio de ver a experiência do município de Macaé se repetir, o qual com a exploração petroquímica da PETROBRAS tornou-se um município de grandes divisas e aprofundadas desigualdades sociais, não se destacando por um equânime desenvolvimento das potencialidades da cidade e da qualidade de vida de seus habitantes. O argumento mais pungente, que é constantemente sustentado pela Petrobras, em relação ao novo empreendimento é o considerável crescimento de empregos diretos e indiretos; no entanto, o morador participante Sr. Claus Bernsmuller demonstra preocupação por serem resguardados os direitos trabalhistas.

“(...) A questão, eu peço que não se aconteça uma coisa que aconteceu em Macaé e em Caxias. A PETROBRAS e o Governo Federal têm que ter uma fiscalização maior de lei trabalhista, porque muitas empreiteiras pegam a carteira profissional dos trabalhadores e não devolvem, não pagam, pagam atrasado. A gente fala de 200 mil empregos diretos e indiretos. (...) Tem gente que não pode fazer esses cursos porque não tem a mínima condição educacional pra entrar em curso ou fazer concurso público (...)”<sup>6</sup>. (ATA, 2008) Claus Bernsmuller - Fórum do Terceiro Setor e de ONG's

Outra observação relatada nessa audiência foi a percepção de possível des-continuidade entre a criação de empregos e a geração de renda e melhoria nas condições de vida, sendo esse um elemento a ser considerado pelos atores sociais de âmbito decisório, uma vez que dever-se-ia observar a preocupação por seus aspectos qualitativos, os quais abrangem outras dimensões das necessidades humanas, conforme demonstra o discurso do morador Urbano Gonçalves do Conselho Comunitário de São Gonçalo “(...) se falou muito aqui

---

<sup>6</sup> Encontrável em [http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata\\_audit\\_public\\_COMPERJ\\_SGoncalo.pdf](http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata_audit_public_COMPERJ_SGoncalo.pdf) Acesso em 01 de julho de 2010.

de trabalho, vai ter muito trabalho, vai ter muito emprego, mas eu não vi falar em renda”.

A população questiona sobre temas trabalhistas, econômicos, ambientais. Nesse último, o morador de Niterói Abimael Gomes Pereira levanta o tema da poluição indiretamente causada pelo empreendimento, que tem uma projeção ainda incompleta, sabe-se por exemplo da construção de arco industrial. Nesse sentido aduziu que “(...) o evento COMPERJ vai trazer para essa região uma poluição indireta, independente da poluição que o COMPERJ em si poderá causar, vai ser agora as fábricas agregadas, os fornecedores de materiais que virão de outros estados, com caminhões à diesel e navios carregados no porto, que hoje não existe”.

Podemos destacar que a dinâmica da audiência se perfez entre perguntas e respostas no cenário público, destacando-se que esta audiência foi a última de algumas audiências promovidas com a temática do COMPERJ. O morador de São Gonçalo Sr. Alberto Henrique Silva levanta a questão acerca da própria cena e seus efeitos, perquirindo-se sobre os limites do mero intuito informativo, buscando mesmo vivenciar a experiência democrática, sendo para tanto interessante que tais apreciações fossem consideradas no plano decisório. Indaga se “essas perguntas e respostas, elas vão ser escritas nesse papelzinho ou vai ser colocado em pauta para ser discutido com vocês, entre vocês mais tarde? Isso vai ficar só no papelzinho ou vai ser colocado em pauta? Isso é que o povo quer saber. O povo Gonçalense vai querer saber essa resposta”.

A resposta obtida dispôs que todo o conteúdo produzido em audiência pública seria transcrito e posteriormente a ata estaria acessível no site oficial do COMPERJ e do INEA, e a fundamentação da autoridade se limitou ao aspecto da publicidade das atas de audiência pública, Antonio Gusmão retrucou:

“O senhor, o senhor é o seu Alberto, não é isso? Sua pergunta tava guardando aqui seu Alberto. Isso aqui, dessa nova conversa hoje, todas as contribuições que o senhor ouviu, estão sendo gravadas. Então isso vai ser objeto de uma ata. Essa ata vai ser

transcrita (...). Vai ser uma ata grande e faz parte do processo de licenciamento”<sup>7</sup>

Mas a questão que se mantém sobremaneira e é objeto da presente reflexão, pois se o cidadão não encontra mecanismos para a atuação política, se o mecanismo em fruição se queda insuficiente para que as suas considerações sejam relevadas, em não havendo mecanismos de *feedback* o efeito para alguns pode ser a visualização de uma forma menos interventiva na sociedade conforme demonstrado através do discurso do morador de São Gonçalo, o Sr. Alberto Henrique da Silva que disse:

“Não, eu não to questionando que vocês não vão fazer. (...) eu, como brasileiro, como cidadão Gonçalense, eu to cobrando a vocês. E essa cobrança, eu não vou fazer agora não. Essa cobrança é quando tiver o dia dos acontecimento eu vou poder dizer pro (...) senhor ou pra todo pessoal da FEEMA, ta vendo ai? Vocês não cumpriram. É isso que eu quero dizer.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Encontrável em [http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata\\_audit\\_public\\_COMPERJ\\_SGoncalo.pdf](http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata_audit_public_COMPERJ_SGoncalo.pdf) Acesso em 01 de julho de 2010.

<sup>8</sup> Encontrável em [http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata\\_audit\\_public\\_COMPERJ\\_SGoncalo.pdf](http://www.inea.rj.gov.br/downloads/ata_audit_public_COMPERJ_SGoncalo.pdf) Acesso em 01 de julho de 2010.

## **Condicionantes para a Democracia Participativa**

Um dos aspectos que mais se destacam é a falta de Divulgação dos eventos participativos.

A primeira Audiência Pública descrita não foi amplamente divulgada. As informações fornecidas por setores competentes como rádio, prefeitura municipal e jornal local, foram incompletas, incorretas e pouco acessíveis: como um “quebra-cabeças” a quem estivesse interessado em comparecer à audiência.

A primeira pergunta a ser colocada é: se a população na prática não tem acesso às informações, como pode participar?

Poderíamos dizer: Se a população estivesse ativamente interessada em práticas participativas, certamente iria ao encontro das informações. Contudo, até mesmo as instâncias institucionais como prefeitura e imprensa, não disponibilizam as informações em canais acessíveis de forma transparente, inviabilizando a realização prática do princípio da publicidade, o qual informa a atuação da Administração Pública, conforme dispõe o artigo 37 da Constituição de 1988.

A cultura política aponta para um evidente baixo estoque de capital social no sentido da mobilização para a participação: tanto na população, quanto no governo local e também na imprensa.

O público presente à primeira Audiência não chegou a consideravelmente ocupar o espaço onde a mesma se realizou. Resta acreditar que o público ali presente assim como os componentes da mesa diretora foram capazes de realizar a representação coletiva de toda uma população – capazes de avaliar e apontar os possíveis problemas do empreendimento no sentido do interesse coletivo. É difícil supor até que ponto e em que níveis os representantes ali presentes compartilham da mesma perspectiva social da população da área de abrangência do empreendimento.

Tal constatação parece levar à idéia de que apesar do caráter ritualístico do instrumento de gestão participativa evidenciar a normatização e uma tentativa de institucionalização do procedimento participativo, tais elementos ainda são, pelo menos no contexto em questão, procedurais e não substantivos, uma vez que a principal finalidade – o debate público – é corrompido pela pouca

divulgação, tornando-se mais uma delegação, conforme O'Donnell (1991,1999) que aborda as deficiências do conceito procedimental da Democracia.

Interpretado de uma outra forma, conforme Pinto (2004), o autodesenvolvimento, característico da iniciativa Estatal, nas intervenções estruturais, teoricamente prescinde da provocação popular para que se realize. Questões de ordem técnica estariam fora da alçada da grande maioria da população. Contudo, cada vez mais, intervenções sobretudo de ordem ambiental, precisam ser decididas através de amplo debate, tal é estado atual dessa esfera com a globalização e a emergência da transparência nas relações institucionais (LÜCCHMANN, 2007).

No que tange à segunda audiência avaliada, a qual também foi realizada no município de São Gonçalo, em 06 de março de 2008, acerca da implantação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), nota-se que houve uma divulgação mais considerável e a presença física da população se destacou. Poder-se-ia destacar que essa participação deita reflexos no fato de terem ocorrido anteriormente audiências públicas em municípios que estariam na zona de influência do COMPERJ, sendo a presente audiência a última desse ciclo de sorte que muitos dos participantes já haviam participado das audiências anteriores.

Vale destacar, por sua vez, que outras questões foram sendo suscitadas inclusive pelos participantes no sentido de garantir que as questões levantadas fossem efetivamente consideradas uma vez que em tese tratavam-se de atores envolvidos nos processos sociais e ambientais relativos ao empreendimento, todavia em outra margem se situam os atores dos processos decisórios. E, nesse âmbito, que os próprios participantes buscaram refletir acerca da importância de considerar as questões empreendidas no plano da tomada de decisões, seria um mecanismo de evidente acento do perfil democrático. As respostas se situaram em dois prismas, o primeiro relatava a transparência das atas produzidas em audiência em sites públicos, ou seja, trata-se do princípio da publicidade; e a segunda, que é corolário dessa, trata-se de usar desse mecanismo para cobrança efetiva.

## Notas à guisa de conclusão

O presente trabalho buscou realizar um estudo teórico com abordagem empírica em duas situações que compreendemos distintas, com respostas a problemas e notoriedade diversa. A primeira tratou da audiência pública cuja temática era o licenciamento ambiental para a implantação do metro que conectaria os municípios de Niterói e São Gonçalo; já a segunda audiência pública abordou uma série de problemáticas acerca da implantação de um grande empreendimento petroquímico.

Podemos concluir que o amplo acesso à informação sobre a audiência pública é elemento primordial e prévio, sem o qual considera-se prejudicado o intuito democrático do mecanismo. Percebemos que no primeiro caso não houve uma presença considerável de membros e representantes da sociedade, diferentemente do segundo caso. A notoriedade do Complexo Petroquímico e o seu despertado interesse econômico, social e ambiental são argumentos sustentáveis para a justificação da presença física, mas não apenas, da demonstração de moradores, representantes de associações, etc na formulação de um conjunto diverso de indagações.

Em segundo aspecto, pudemos constatar que mesmo a presença física da população, da sociedade civil organizada, de representantes institucionais, os seus questionamentos manifestados não vinculam às decisões dos atores sociais, políticos e institucionais envolvidos nos projetos, sendo assim, observa-se que a participação popular pode quedar sem sentido prático e eficaz.

Nesse sentido, vislumbramos duas percepções de ineficácia, seja por inexistir o acesso à informação, o qual impossibilita a presença e contribuição de cidadãos inclusive daqueles que detém conhecimento técnico, seja pela inexigibilidade de vinculação das decisões em relação aos questionamentos assentes durante a audiência.

O termo audiência, segundo o dicionário Aurélio, vem do latim *audientia* e significa “atenção dada a quem fala”. As audiências públicas seriam então espaços nos quais o poder público confere atenção à fala da população, e surge no cenário de democratização brasileira enquanto espaço para o efetivo exercício da cidadania, representando um significativo avanço na gestão

participativa; no entanto, apresentam no plano teórico e empírico alguns aspectos passíveis de críticas pois essa *atenção* dada deveria estar situada na satisfação do cunho informativo, acolhendo sugestões e reverberando efetivamente nas instâncias decisórias, as quais à luz de práticas de *feedback* à população concretizariam substancialmente o exercício democrático inicial. Demonstrando, assim, que as duas instâncias (representação e participação) não são dicotômicas, o que é necessário é a ampliação de espaços para a efetiva participação popular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AVRITZER**, Leonardo, **COSTA**, Sérgio. 2004. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *In: DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol.47, n.4, p.703-728.

**BRELÀZ**, Gabriela de, **ALVES**, Mário Aquino & **FORNAZARI**, Fábio Kobol. 2007. *Advocacy* das organizações da sociedade civil e controle social do Estado e da Administração Pública. *In: GUEDES*, Álvaro Martins, *FONSECA*, Francisco (orgs.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, p.103-128.

**CENEVIVA**, Ricardo, **FARAH**, Marta Ferreira Santos. 2007. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. *In: GUEDES*, Álvaro Martins, *FONSECA*, Francisco (orgs.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, p.129-156.

**GOLDFRANK**, Benjamin. 2006. Los Procesos de “Presupuesto Participativo” em América Latina: Éxito, Fracaso Y Cambio. *BURGOS*, Manuel (Trad.). *In: Revista de Ciência Política*. Vol.26, n.2, p.3-28.

**LÜCHMANN**, Lígia Helena Hahn. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *In: Lua Nova*. São Paulo, 70, p.139-170.

**MATTOS**, Liana Portilho. 2002. Da gestão democrática da cidade. *In: MATTOS*, Liana Portilho (org.). *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, p.308-310.

**MAZZILLI**, Hugo Nigro. A defesa dos direitos difusos em juízo. São Paulo: Saraiva, 2010.

**O'DONNELL**, Guillermo. 1991. Democracia Delegativa?. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.31, p.25-40.

\_\_\_\_\_. 1999. Teoria Democrática e Política Comparada. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.42, n.4, p.577-654.

**PINTO**, Céli Regina Jardim. 2004. Espaços deliberativos e a questão da representação. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais: ANPOCS*. Vol.19, n.54, p.97-113.

**SANTOS**, Everton, **BARQUERO**, Marcello. 2007. Democracia e Capital Social na América Latina: Uma análise comparativa. *In: Revista de Sociologia e Política*, n.28, p.221-234.

**SCHMITTER**, Philippe C.1993. La consolidacion de la democracia y la representacion de los grupos sociales. **TORRE**, Concepcion de la, **GUADARRAMA**, Adriana (Trad.). *In: Revista Mexicana de Sociología*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Vol.55, no.3, p.3-30. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3540919>> Acesso em 04/07/2008.

## **Documentos**

**MANUAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**. 2008. Metrô Linha 3, Araribóia-Guaxindiba, Lote 2- Etapa 1. Rio de Janeiro: FEEMA/CECA/ Secretaria de Transportes.

\* \* \*