

ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# WATERLATGOBACIT

WORKING PAPERS  
THEMATIC AREA SERIES

Public Participation in environmental impact assessments.  
Experiences from Brazil



Vol. 8, N° 3

(in Portuguese)

Newcastle upon Tyne, UK, and Rio de Janeiro, Brazil,

September 2021

[Cover picture](#): Successful social mobilization against the construction of hydro energy plants in the Cuiaba River, State of Mato Grosso, Brazil (Legislative Assembly, Cuiaba, State of Mato Grosso, Brazil, 24 August 2022). This cover picture was added after the edition of this issue was completed. We decided to add it retrospectively, because it marks a significant event that resulted from the processes of public engagement discussed in the issue. Photography: [Michael Esquer](#).



ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Vol. 8, N° 3

Thematic Area Series

Thematic Area 2 - Water and Megaprojects

Public Participation in Environmental Impact Assessments:  
Experiences from Brazil

Ednilson Gomes and Simonne Teixeira (Eds.)  
Newcastle upon Tyne, UK, and Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil,  
September 2021



## **WATERLAT-GOBACIT Research Network**

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: [waterlat@ncl.ac.uk](mailto:waterlat@ncl.ac.uk)

Web page: [www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)

## **WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers**

### **General Editor**

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,  
Newcastle University  
Newcastle upon Tyne, United Kingdom  
E-mail: [esteban.castro@ncl.ac.uk](mailto:esteban.castro@ncl.ac.uk)

**Editorial Commission:** ([click here](#))



ISSN 2056-4856 (Impreso)

ISSN 2056-4864 (En línea)

# Cadernos de Trabalho da Rede WATERLAT-GOBACIT

Vol. 8, N° 3

Série Áreas Temáticas

Área Temática 2 - Água e Megaprojetos

## Participação Pública nas Avaliações de Impacto Ambiental: Experiências no Brasil

Ednilson Gomes e Simonne Teixeira (Eds.)

Newcastle upon Tyne, UK, e Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil, setembro  
de 2021



## Thematic Area Series

TA2 - Water and Megaprojects

Title: Public Participation in Environmental Impact Assessment: Experiences in Brazil

### Corresponding Editors:

Ednilson Gomes de Souza Junior  
Darcy Ribeiro State University of Northern Rio de Janeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil.  
E-mail: ednilson.junior@yahoo.com.br.

Simonne Texeira  
Darcy Ribeiro State University of Northern Rio de Janeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil.  
E-mail: simonnetex@gmail.com.

### Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

## Serie Áreas Temáticas

TA2- Água y Megaproyectos

Título: Participação Pública na Avaliação de Impacto Ambiental: Experiências no Brasil

### Editores Correspondentes:

Ednilson Gomes de Souza Junior  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.  
E-mail: ednilson.junior@yahoo.com.br.

Simonne Texeira  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.  
E-mail: simonnetex@gmail.com.

### Autores Correspondentes:

Para enviar comentários ou dúvidas sobre os artigos, por favor, entre em contato com os autores, cujos dados de contato estão disponíveis em cada um dos artigos.

## Tabela de Conteúdos

	Página
Presentation of the Thematic Area and the Working Paper .....	1
Apresentação da Área Temática e do Caderno de Trabalho .....	2
Apresentação dos Editores .....	3
“Nós somos o movimento”: organização comunitária na luta pelo acesso ao saneamento básico na Bacia de Campos, Rio de Janeiro, Brasil <i>Sandra Rangel de Souza Miscali, Rachel Carvalho, Isroberta Rosa Araújo, Fernanda dos Santos Oliveira Souza e Natalia dos Santos Silveira</i> .....	5
“Oclusões e opacidades no licenciamento ambiental da UHE Tabajara, Estado de Rondônia, Brasil: uma análise a partir do componente socioeconômico” <i>Neiva Araujo, Luis Fernando Novoa Garzon, Evandro Mateus Moretto, Alisson Flávio Barbieri e Silvia Sayuri Mandai</i> .....	27
“A invisibilidade da pesca da bacia do rio Machado no processo de licenciamento da Usina de Tabajara Estado de Rondônia, Brasil,” <i>Carolina Rodrigues da Costa Doria e Igor Rechetnicow Alves Sant’Anna</i> .....	58
“Abordagem Conceitual sobre participação pública no licenciamento ambiental de pequenas centrais hidrelétricas: estado da arte das pesquisas feitas na pós-graduação brasileira (2004 a 2018)” <i>Ednilson Gomes de Souza Junior</i> .....	80
“Participação social nos processos de instalação de hidrelétricas na Região Hidrográfica do Paraguai em Brasil: avanços e contradições” <i>Daniela Maimoni de Figueiredo, Debora Fernandes Calheiros, Clovis Vailant, Ingrid Leite de Oliveira, Sandro de Oliveira Pains, Letícia Auxiliadora da Silva Dionel e Solange Kimie Ikeda-Castrillon</i> .....	101

## Presentation of the Thematic Area and the issue

This issue of the WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers is a product of the Network's [Thematic Area 2, Water and Megaprojects \(TA2\)](#). TA2's membership includes academics, students, practitioners, representatives of social movements and civil society organizations, among others. It has a wide remit, as it covers broad areas related to the social and environmental impacts of water-related infrastructures and operations, as well as extractivist activities, including mining and agribusinesses, among other. TA2 members work on the effects of large-scale water infrastructures, such as dams, river diversions, hydroways, etc., but they also look at the impacts of smaller infrastructures, such as small hydropower plants. Given its broad focus, TA2 has important linkages with most other [Thematic Areas](#). In this issue, some of the articles also contribute to topics covered by [TA3, Urban Water Cycle and Essential Public Services](#), [TA6, Hydrosocial Basins, Territories, and Spaces](#), and [TA9, Water and Production](#).

Several of the five articles featured in the issue were originally presented and discussed at workshops organized by TA2 in two of the Network's International Meetings, the IX International Meeting, [Water, rights, and utopias: priorities in the process of democratization of water politics](#), Joao Pessoa, Paraiba, Brasil, 3-7 September 2018, and the X International Meeting, [Struggles over Water: Intersections of Class, Gender and Ethnicity](#), Concepcion, Bio Bio, Chile, 7-11 October 2019.

The issue was edited by Ednilson Gomes de Souza Junior and Simonne Teixeira, from the Darcy Ribeiro State University of Northern Rio de Janeiro (UENF), Brazil. This is the fourth issue published by TA2, and we are delighted to present it to the readers. We wish you a pleasant and fruitful experience.

Jose Esteban Castro

General Editor

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, September 2021



## Apresentação da Área Temática e do número

Este número dos Cadernos de Trabalho da Rede WATERLAT-GOBACIT é um produto da Área Temática 2, [Água e Megaprojetos \(AT2\)](#).

Os membros da AT2 incluem acadêmicos, estudantes, especialistas, representantes de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, entre outros. A AT cobre um amplo leque de temas relacionados com os impactos das infraestruturas e operações relacionadas com a água, assim como também atividades extrativistas, incluindo a mineração e os agronegócios, entre outras. Os membros da AT2 trabalham sobre os impactos das grandes obras de infraestrutura hidráulica, como barragens, transposição de rios, hidrovias etc., mas também estudam os impactos de infraestruturas de menor escala, como as pequenas usinas hidrelétricas. Dado esse amplo leque temático, a AT2 tem vínculos importantes com a maioria das outras [Áreas Temáticas da Rede](#). Neste número, alguns dos artigos também contribuem a temas cobertos pelas [AT3, O Ciclo Urbano da Água e os Serviços Públicos Essenciais](#), [AT6, – Bacias, Territórios e Espaços Hidrosociais](#), e [AT9, Água e Produção](#).

Vários dos cinco artigos que compõem o número foram originalmente apresentados e discutidos em oficinas de trabalho organizadas pela TA2 em duas Reuniões Internacionais da Rede, a IX Reunião Internacional, [Água, Direitos, e Utopias: prioridades no processo de democratização da política das águas](#), João Pessoa/PB, Brasil, 3-7 de setembro de 2018, e a X Reunião da Rede, [Lutas pela Água: Interseccionalidades de Classe, Gênero e Etnicidade](#), Concepción Bío Bío, Chile, 7-11 de outubro de 2019.

O número foi editado por Ednilson Gomes de Souza Junior e Simonne Teixeira, da Universidade Estadual do Norte de Rio de Janeiro Darcy Ribeiro (UENF), Brasil. Este é o quarto número publicado pela AT2, e temos grande prazer em apresentá-lo aos leitores e leitoras. Desejamos a vocês uma experiência prazerosa e gratificante.

José Esteban Castro

Editor Geral

Newcastle upon Tyne e Buenos Aires, setembro de 2021

## Apresentação dos Editores do Caderno

Ao contrário de outros países que possuem uma lei geral que disciplina o uso da Avaliação de Impacto Ambiental, no Brasil, os requisitos legais estão dispersos em diferentes normas, inclusive na Constituição Federal, e em outras leis e regulamentos em âmbito federal, estadual e municipal, tendo como principal instrumento o Licenciamento Ambiental. Embora seja reconhecido mundialmente como uma ferramenta eficaz na prevenção de danos ao meio ambiente, o processo de licenciamento tem sido alvo de desmantelamento por parte do governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, iniciado em 2019, com o apoio dos setores extrativistas, como a mineração, o agronegócio e a geração de energia, que o consideram um “entrave ao desenvolvimento” e uma “indústria de multas”, além de moroso e excessivamente burocrático.

Os ataques a este instrumento são de longa data e resultaram na proposição do Projeto de Lei 3729/2004, também chamado de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que busca modificar, integrar – e enfraquecer – as principais regras do licenciamento ambiental em uma única lei federal, reduzindo significativamente sua aplicação em todo o território nacional. Em maio de 2021, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado para o Senado Federal, onde se encontra em tramitação ao momento de escrever este texto.

Cientistas e ambientalistas têm criticado fortemente o conteúdo do Projeto de Lei, assim como a forma autoritária com ele que foi conduzido, alheio às questões ambientais, praticamente sem debate e sem a participação da sociedade. Dentre as principais críticas, cabe destacar a redução das esferas de participação pública no licenciamento, o que dificultaria ainda mais que populações atingidas pelos impactos ambientais de diversas atividades pudessem se manifestar. Aqui, cabe registrar que as instâncias de participação no marco legal vigente já são bastante restritas, dando pouca ou nenhuma garantia de que as demandas da população serão ouvidas nos momentos de tomadas de decisão. Logo, reduzir o que já se mostra insuficiente pode representar a completa exclusão da população de aspectos que poderão impactar fortemente a natureza e alterar significativamente seus modos de vida.

Neste contexto, a publicação deste número busca contribuir com o debate a respeito da importância da participação pública nos processos de licenciamento ambiental. O número apresenta cinco artigos que incluem quatro estudos de caso, um sobre os impactos causados pelas atividades da cadeia produtiva do petróleo na Bacia de Campos, Rio de Janeiro, e três sobre os processos de licenciamento para a construção de usinas hidrelétricas, nos Estados de Mato Grosso e Roraima, e uma discussão conceitual sobre o que é e quais são os objetivos da participação pública nos processos de licenciamento ambiental. Os cinco trabalhos consideram a relevância da participação social nos debates, ao mesmo tempo que examinam as estratégias dos setores empresariais e das autoridades para evitá-la. Os artigos revelam os conflitos sociais causados pelo desrespeito aos direitos das comunidades que vivem no entorno dos empreendimentos e que colocam em xeque ao Estado, que se mostra incapaz de garantir os direitos básicos das populações atingidas. Se evidencia a influência

dominante de uma percepção utilitarista da natureza, que valoriza o lucro que beneficia aos setores concentrados da economia e menospreza os impactos ambientais sobre as comunidades locais, raras vezes consultadas nestes processos.

A voracidade destes empreendimentos causa importantes impactos no modo de vida das comunidades, que tem sua cultura e sua atividade econômica devastadas. Ribeirinhos são impedidos de pescar, indígenas são expulsos de suas terras, seguindo a lógica da distribuição desigual das consequências negativas do “desenvolvimento” e do “progresso”, onde os menos favorecidos são os mais impactados. Por isso, é preciso assegurar que as empresas sejam mais responsáveis, ao mesmo tempo que a legislação regulatória seja implacavelmente rigorosa, o que, infelizmente, parece uma realidade distante no contexto político atual do país.

Por fim, cabe destacar que alguns dos artigos aqui apresentados são fruto de apresentações realizadas pelos autores e autoras em duas sessões de trabalho de reuniões internacionais recentes da Rede Waterlat-Gobacit: primeiro, a sessão temática “Licenciamento Ambiental e Participação Social: da invisibilidade dos sujeitos à luta pela justiça ambiental”, na IX Reunião da Rede, [Água, Direitos, e Utopias: prioridades no processo de democratização da política das águas](#), coorganizada com a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB, João Pessoa/PB, 3-7 de setembro de 2018, e segundo, a oficina de trabalho “Pequeñas Centrales Hidroeléctricas en América del Sur: Legislación, Impactos y Conflictos”, na X Reunião da Rede, [Lutas pela Água: Interseccionalidades de Classe, Gênero e Etnicidade](#), coorganizada com a Universidad de Concepción, em Concepción/Chile, 7-11 de outubro de 2019.

. Além disso, seguindo a mesma linha do último número dos Cadernos publicado [pela Área Temática 2 – Água e Megaprojetos, Projetos de infraestrutura, conflitos hidrosociais, e políticas territoriais em Brasil, Chile, e Colômbia \(em espanhol e português\) Vol. 6 N°4, dezembro de 2019](#), este dossiê se debruça sobre os grandes empreendimentos, como usinas hidrelétricas e a indústria do petróleo, mas sem deixar de lado os pequenos empreendimentos, representados aqui pelas Pequenas Centrais Hidrelétricas.

Ednilson Gomes e Simonne Teixeira

Coordenadores do número

Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

setembro de 2021

## Artigo 4

# Abordagem Conceitual sobre Participação Pública no Licenciamento Ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas: estado da arte das pesquisas feitas na pós-graduação brasileira (2004 a 2018)

*Ednilson Gomes de Souza Junior<sup>1</sup>, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil*

### Resumo

A participação pública é uma área de grande interesse dentro do processo de Avaliação de Impacto Ambiental, sendo possível encontrar uma extensa literatura científica sobre o tema. Apesar disso, existem grandes divergências quanto a este conceito e seus objetivos e, por isso, alguns autores têm se dedicado a realizar revisões de literatura na busca por uma melhor abordagem conceitual. Neste sentido, este trabalho busca contribuir com estes esforços e propõe analisar como a participação pública está sendo abordada em dissertações e teses que discutem o processo de licenciamento ambiental. O estudo utilizou o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de onde foram selecionados 23 trabalhos que abordam a participação pública, direta ou indiretamente, no licenciamento ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs). Em seguida, a análise dos trabalhos buscou responder a quatro questionamentos: 'Como a participação pública é comumente definida?', 'Quais são os objetivos da participação pública?', 'Quem são as partes interessadas?' e 'De que forma ocorre a participação?' A análise mostrou que ainda falta aprofundamento teórico sobre o conceito de participação pública, bem como sobre seus objetivos e participantes. Por outro lado, as formas mais comuns de participação, como audiências públicas, aparecem com mais frequência nos trabalhos analisados.

**Palavras-chave:** Participação Pública; Avaliação de Impacto Ambiental; Licenciamento Ambiental; Pequenas Centrais Hidrelétricas; PCHs.

Recebido: novembro de 2020

Aceito: setembro de 2021

---

<sup>1</sup> E-Mail: ednilson.junior@yahoo.com.br

## Abstract

Public participation is an area of great interest within the Environmental Impact Assessment process, and it is possible to find an extensive scientific literature on the subject. Despite this, there are great divergences regarding this concept and its objectives and, therefore, some authors have dedicated themselves to carrying out literature reviews in the search for a better conceptual approach. In this sense, this work seeks to contribute to these efforts and proposes to analyze how public participation is being addressed in dissertations and theses that discuss the environmental licensing process. The study used the Catalog of Theses and Dissertations of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), from which 23 works were selected that address public participation, directly or indirectly, in the environmental licensing of Small Hydropower Plants (SHPs). Then, the analysis of the works sought to answer four questions: 'How is public participation commonly defined?', 'What are the objectives of public participation?', 'Who are the interested parties?' and 'How does public participation occur?' The analysis showed that there is still a lack of theoretical depth on the concept of public participation, as well as on its objectives and participants. On the other hand, the most common forms of participation, such as public hearings, appear more frequently in the analyzed works.

**Keywords:** Public Participation; Environmental Impact Assessment; Environmental Licensing; Small Hydropower Plants; SHPs.

Received: November 2020

Accepted: September 2021

## Introdução

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um “processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes (...) de propostas de desenvolvimento, antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos” (IAIA, 2009, p. 2), sendo reconhecida mundialmente como um instrumento capaz de prevenir danos ao meio ambiente. No Brasil, a AIA está vinculada ao Licenciamento Ambiental, cujos critérios básicos e diretrizes gerais foram estabelecidos pela Resolução Conama N° 001/86 (CONAMA, 1986). Em seu artigo 2º, por exemplo, a resolução impõe a obrigatoriedade da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente.

Atualmente, este instrumento pode ser considerado como protagonista da política ambiental brasileira, sendo utilizado na prevenção, mitigação e compensação dos impactos negativos de empreendimentos no meio ambiente e nas comunidades onde estão inseridos (FONSECA, 2017), e cujas normas estão presentes na rotina dos governos federal, estaduais e de mais de 3000 municípios. Embora não existam estatísticas oficiais, estima-se que, anualmente, sejam emitidas dezenas de milhares de licenças ambientais no Brasil (FONSECA; RESENDE, 2016; FONSECA et al., 2019).

Mas apesar da diversidade de instrumentos e dos avanços observados na legislação brasileira que regulamenta o licenciamento e a avaliação de impacto ambiental, ainda existem graves obstáculos para controlar a degradação do meio ambiente, fazendo com que o setor atravesse um momento de crise, já que nos últimos anos a pressão por aperfeiçoamentos no sistema tem sido constante (ABEMA, 2013; GANEM, 2014; BANCO MUNDIAL, 2016; FONSECA, 2017; BROZ; ZHOURI; CASTRO, 2020).

Dentre as críticas mais comuns feitas ao processo de licenciamento ambiental no Brasil, pode-se destacar a padronização de quesitos do Termo de Referência (TR), que resulta em várias deficiências detectadas nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) (MPF, 2004; BANCO MUNDIAL, 2016), como os casos em que o TR não determina a avaliação dos impactos cumulativos (ABEMA, 2013) ou dá prioridade apenas aos elementos do meio físico e biótico em detrimento ao meio socioeconômico (BASSO; VERDUM, 2006). Outro problema observado por muitos autores está na participação insuficiente da sociedade, principalmente das populações atingidas, no licenciamento ambiental. Se na teoria o processo de AIA é um evento eminentemente participativo, é preciso ressaltar que a prática revela que ele se encontra reduzido a um curto período de exposição pública de projetos que, na maioria das vezes, ocorre tardiamente (SÁNCHEZ, 2013; BANCO MUNDIAL, 2016; ALMEIDA; MONTAÑO, 2017; HO, 2019).

A literatura aponta que a participação deveria começar o mais cedo possível e permear todas as etapas da AIA (ALMEIDA; MONTAÑO, 2017; HO, 2019; ABAI, 2019a), envolvendo toda a pluralidade de atores na discussão do termo de referência e dos estudos ambientais (BANCO MUNDIAL, 2016). No Rio Grande do Sul, por exemplo, Muller (2006) aponta a utilização de estudos preliminares, como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), para selecionar opiniões e consubstanciar a análise locacional, experiência que reforça a participação mais ativa da sociedade na AIA, em contraponto à participação passiva inerente às audiências públicas.

Antigamente, as informações sobre o impacto de determinadas atividades no meio ambiente eram comumente mantidas em sigilo, representando um desacordo com os princípios de uma sociedade democrática, onde as pessoas têm o direito de acessar informações relevantes sobre o tema (UNECE, 1998), já que a participação pública (PP) se relaciona diretamente com o direito dos cidadãos ao meio ambiente sadio (SÁNCHEZ, 2013). Já atualmente, a PP, apontada como integrante estratégica da AIA, tem ganhado espaço nas discussões acadêmicas, devido à sua capacidade de fomentar a elaboração de políticas democráticas e tornar a AIA mais efetiva (HUGHES, 1998; O'FAIRCHEALLAIGH, 2007; 2010; GLUCKER et al., 2013; FRY, 2014; BROMBAL et al., 2017).

Devido à sua importância, a pauta passou a constar em grandes convenções internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92 ou Rio-92, que em seu documento final, a Declaração do Rio, dedica o Princípio 10 a este tema, onde afirma que

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Outro marco sobre o tema ocorreu em 1998, com a assinatura da Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais, mais conhecida como Convenção de Aarhus, e considerada pela ONU como o instrumento mais avançado para a democracia ambiental (SÁNCHEZ, 2013; DIZ; DISCACCIATI, 2017). A convenção possui fundamentos semelhantes ao Princípio 10 da Declaração do Rio, mas inova ao associar os direitos ambientais aos direitos sociais, tratando da democracia, da transparência e da responsabilidade ambiental (SÁNCHEZ, 2013). Seu principal objetivo, estabelecido em seu artigo 1º, é

contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente Convenção (UNECE, 1998, p. 3, tradução nossa).

Em seu artigo 4º, que aborda o acesso à informação ambiental<sup>2</sup>, o texto da convenção estabelece que, mediante pedido de acesso por parte do público, as autoridades governamentais devem disponibilizar essa informação sem que seja necessário declarar um interesse particular na questão (UNECE, 1998). Já em seu artigo 6º, o texto se aproxima da avaliação de impacto ambiental ao abordar a participação pública nas decisões relativas a certas atividades, (SÁNCHEZ, 2013), e prevê a ocorrência de consultas públicas nas quais ocorrerá a tomada de decisões sobre a temática ambiental (DIZ; DISCACCIATI, 2017).

Em conformidade com esta discussão, a Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (Abai), no âmbito da realização do 3º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto (2016), cujo tema foi "AIA e Controle Social", publicou um documento intitulado Carta de Ribeirão, onde apresenta propostas para o fortalecimento da participação pública nos processos decisórios da AIA e do licenciamento ambiental. A carta propõe, entre diversas medidas, a ampliação das técnicas de participação social durante o processo de licenciamento, possibilitando um aumento das oportunidades de participação do público nas tomadas de decisão (ABAI, 2016).

Além disso, a Abai (2019a) também ressalta que no caso da instalação de projetos de risco e complexidade moderados e elevados, a comunidade deve ser engajada em todo o processo, com oportunidade de opinar, ter voz ativa e fazer contribuições em relação ao projeto, aos impactos gerados, às medidas mitigadoras e compensatórias e aos programas propostos. Uma de suas sugestões para alcançar este objetivo é a proposta de que a legislação brasileira adote o diagnóstico participativo como parte do EIA, utilizando novos "mecanismos presenciais de participação social com consulta formais às partes interessadas, tais como oficinas, seminários, reuniões técnicas e fóruns de acompanhamento, ou informais, como discussões com informantes-chaves ou grupos focais" (ABAI, 2019a, p. 5).

## Conceitos e Objetivos da Participação Pública

Apesar da crescente popularidade das abordagens participativas no que tange às políticas ambientais, é comum observar que muitas pesquisas falam sobre a PP sem ao menos defini-la (GLUCKER et al., 2013). Nesse sentido, autores como Bishop e Davis (2002), O'Faircheallaigh (2007; 2010) e Glucker et al. (2013) apontam que existem opiniões conflitantes no que tange à conceituação da PP e sugerem que o grau de envolvimento do público nos processos decisórios, a extensão do envolvimento e o efeito pretendido são algumas das dificuldades em se conceituar a participação.

Arnstein (1969) levanta a tese de que a participação é uma forma de empoderar indivíduos anteriormente marginalizados, ao propor que

a participação do cidadão é um termo categórico para o poder do cidadão. É a redistribuição de poder que permite que os

---

<sup>2</sup> Diz e Discacciati, (2017) apontam que o acesso à informação também está assegurado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, na Convenção Americana de Direitos Humanos e na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, configurando a participação como um verdadeiro direito fundamental.



cidadãos que não têm, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os que não têm se juntam na determinação de como a informação é compartilhada, os objetivos e as políticas são definidos, os recursos fiscais são alocados, os programas são operados e os benefícios, como contratos e patrocínio, são parcelados. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir uma reforma social significativa que lhes permita compartilhar os benefícios da sociedade afluyente (Arnstein, 1969, p. 2016).

A autora é a criadora da Escada da Participação Cidadã, uma das mais conhecidas tipologias para classificar os graus de participação pública nos processos decisórios. Nela, Arnstein (1969) estabelece uma hierarquia com oito níveis de participação, onde os níveis mais baixos representam formas de menor participação (e, por isso, devem ser evitados), enquanto as superiores representam o controle na tomada de decisões. O modelo é criticado por O'Faircheallaigh (2010), que acredita que o público pode aumentar sucessivamente seu poder de influência nos processos decisórios, enquanto autores como Bishop e Davis (2002) e Ho (2019) utilizam um conceito igualmente restritivo, em que a PP só ocorre quando o público está ativamente envolvido e capaz de influenciar substancialmente os tomadores de decisão

Evitando abordagens limitantes, Rowe e Frewer (2004) e IAIA (2006) utilizam uma proposta mais ampla ao definir a PP como a prática de envolvimento de indivíduos e grupos afetados ou interessados nas atividades e propostas de determinado projeto, programa, plano ou política, sujeita a um processo de decisão e formulação de políticas. Em caminho parecido, O'Faircheallaigh (2009) a define como qualquer forma de interação entre o governo, os setores corporativos e o público, que ocorre como parte dos processos da AIA. O autor classifica, ainda, a PP no processo de AIA em três níveis: baixo, onde os tomadores de decisão obtêm informações do público; intermediário, onde se oferece algum grau de compartilhamento público no processo de tomada de decisão; e, por último, um nível onde as estruturas e as relações de poder foram alteradas, permitindo que a sociedade tenha poder de decisão.

Assim como no caso da definição de participação, também é recorrente que a literatura não defina quem é o público que deve estar envolvido (GLUCKER et al., 2013). Se baseando nas definições contidas na Convenção de Aarhus e no princípio da justiça ambiental preconizada pela National Environmental Policy Act (Nepa)<sup>3</sup>, Diz e Discacciati (2017, p. 588) defendem que a participação deve “abranger todas as camadas da sociedade (...), o que corresponde ao verdadeiro objetivo da democracia ambiental”, buscando igualdade na participação, sem restrição ou discriminação de determinados grupos.

A Convenção de Aarhus, em seu artigo 2º, define o ‘público’ como “uma ou mais

---

<sup>3</sup> Primeira lei a tratar da Avaliação de Impacto Ambiental, promulgada em janeiro de 1970, nos Estados Unidos. A lei se estabeleceu como uma política nacional de proteção ao meio ambiente, criou um Conselho de Qualidade Ambiental (Council on Environmental Quality - CEQ) e sistematizou a AIA como atividade obrigatória, devendo ser realizada antes de situações que possam acarretar consequências negativas ao meio ambiente. Nos anos seguintes após a promulgação da Nepa, sua prática foi difundida em diversos países (SANCHÉZ, 2013).

peças singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais” (UNECE, 1998, p. 4), enquanto ‘público envolvido’ se refere ao

público afetado ou susceptível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; para efeitos da presente definição, presumem-se interessadas as Organizações Não Governamentais que promovam a proteção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional (UNECE, 1998, p. 4).

As definições contidas na Convenção de Aarhus, segundo Diz e Discacciati (2017), são abrangentes e denotam um tratamento democrático ao incluir pessoas físicas ou jurídicas, associações, organizações e grupos, além de facilitar o acesso aos direitos ali assegurados a todos, já que não discrimina o uso com base em nacionalidade, domicílio ou cidadania.

No que se refere à AIA, diversos autores sugerem que todos os interessados em um determinado projeto sejam convidados a participar. Como defendem Glucker et al. (2013), já que os ecossistemas do mundo estão interligados e que os impactos de um projeto no meio ambiente local têm repercussões de longo alcance, afetando diretamente a qualidade de vida de todos, é razoável que, do ponto de vista democrático, uma abordagem inclusiva da participação na AIA seja necessária.

Um ponto importante no que se refere ao público é o seu nível de conhecimento para participar da AIA. Brombal et al. (2017) identificaram, em entrevistas com profissionais chineses ligados à AIA, uma percepção de que a ineficácia da PP está relacionada com a “baixa qualidade” dos participantes, vistos como incapazes de lidar com as questões complexas relacionadas ao planejamento ambiental. Subestimar a capacidade do público de contribuir para a tomada de decisões, como apontado por Brombal et al. (2017, p. 58, tradução nossa), gera um sentimento de “desilusão em relação a formas institucionalizadas de participação pública e reparação legal, muitas vezes percebidas como onerosas e ineficientes”, podendo levar a “formas disruptivas de participação”, como manifestações em massa. Na mesma direção, Ho (2019) argumenta que o nível de conhecimento dos participantes influencia no fornecimento de fracas contribuições construtivas.

Sobre os objetivos da participação pública, O’Faircheallaigh (2009) os classifica como problemáticos ao ressaltar que muitos dos objetivos envolvem conceitos, atividades e consequências muito diferentes. O autor exemplifica que compartilhar informações com o público e permitir que uma comunidade influencie as decisões do governo são questões opostas e, portanto, devem ser tratadas como objetivos diferentes. Dessa forma, ele questiona: como discutir a “participação efetiva” sem primeiro diferenciar com clareza os diferentes objetivos, considerando as implicações de cada um? A amplitude de objetivos da participação pública também é apontada como problemática por Glucker et al (2013).

Partindo desta breve contextualização e buscando contribuir com o debate conceitual sobre o tema, este trabalho tem como objetivo analisar como a participação pública está

sendo discutida em dissertações e teses que abordam o processo de licenciamento ambiental no Brasil, com um recorte específico sobre as Pequenas Centrais Hidrelétricas<sup>4</sup> (PCHs).

## Material e Método

A pesquisa aqui apresentada é do tipo 'estado da arte', definida por Ferreira (2002) como uma pesquisa que busca mapear e discutir uma determinada produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, com o intuito de tentar responder quais aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares. O recorte aqui apresentado faz parte de uma pesquisa mais ampla, que objetiva mapear toda a produção da pós-graduação brasileira sobre PCHs no período de 2004 a 2018 (SOUZA JR., 2021), utilizando como base de dados o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior<sup>5</sup> (Capes).

A coleta de dados foi feita em 2019, utilizando simultaneamente os seguintes termos: "Pequena Central Hidrelétrica", "PCH", "Pequenas Centrais Hidrelétricas" e "PCHs", e encontrou 389 trabalhos, que tiveram seus resumos e palavras-chave analisados. Deste total, 291 atenderam aos critérios estabelecidos. Foram excluídos trabalhos que não atenderam os critérios de análise, como por exemplo, pesquisas com foco em outras fontes de energia renováveis, como a eólica ou solar, mas que mencionam as PCHs em algum momento do texto, ou em casos em que a sigla PCH é usada para descrever outros termos, como Programa de Controle da Hanseníase, Porous Clay Heterostructure, Período Chuvoso (PCh) ou Pasta de Cimento Hidratada, entre outros.

Após a análise, os trabalhos foram categorizados em cinco eixos temáticos: I - Educação e Patrimônio; II - Licenciamento Ambiental, Conflitos Sociais e Participação Pública; III - Gestão; IV - Impactos Ambientais; e V - Engenharia e Tecnologias. Das 41 dissertações e teses categorizadas no eixo II, 26 foram selecionadas para este artigo, pois abordam, direta ou indiretamente, a participação pública no licenciamento ambiental. Destes, três não puderam ser avaliados, pois os trabalhos completos não estavam disponíveis para consulta na internet. Os 23 trabalhos selecionados são apresentados no Quadro N° 1.

---

4 PCHs são usinas hidrelétricas com capacidade de gerar entre 5 e 30 MW. A legislação brasileira possui outras duas classificações: Central Geradora Hidrelétrica (CGH), com capacidade de geração inferior a 5 MW, e Usina Hidrelétrica (UHE), com potência superior a 30 MW (BRASIL, 2016). A escolha das PCHs se deu em razão da pesquisa de doutorado do autor (SOUZA JR, 2021).

5 Disponível em <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

Quadro N° 1. Divisão dos trabalhos em Dissertações e Teses

<b>Dissertações</b>	Galhardo (2007), Neves (2007), Pinheiro (2007), Leão (2008), Sabinelli (2010), Santos (2011), Schaedler (2011), Delesposte (2012), Oliveira (2012), Romeiro (2013), Damasceno (2014), Albuquerque (2015), Carvalho (2015), Rocha (2015), Furlan (2016), Pagnussat (2016), Rodrigues (2016), Gomes (2017), Pereira (2017) e Schneider (2018).
<b>Teses</b>	Grácio (2010), Galvão (2016) e Piza (2018).

Fonte: Elaborado pelo autor.

## Resultados e Discussão

Após a categorização dos trabalhos, a análise buscou responder a quatro questionamentos, sendo as três primeiras perguntas semelhantes às que nortearam o trabalho de Glucker et al (2013) - 'Como a participação pública é comumente definida?', 'Quais são os objetivos da participação pública?', 'Quem são as partes interessadas?' - e a pergunta 'De que forma ocorre a participação?', inserida após a constatação de que muitos trabalhos discutiram esse tema.

### Como a participação pública é comumente definida?

Glucker et al. (2013) apontam que, apesar da crescente popularidade das abordagens participativas para a formulação das políticas ambientais, os estudos ainda falam da participação pública sem defini-la. Os autores também apontam que não existe consenso na literatura a respeito do conceito de participação, pois as definições apresentam diferentes extensões de envolvimento e efeitos pretendidos. Ou seja, a "participação pública no contexto da AIA está diretamente ligada aos objetivos que o processo participativo deve cumprir" (Glucker et al., 2013, p. 105).

Nos trabalhos analisados, verificou-se a utilização de diferentes termos para se referir à participação pública, como participação comunitária, popular, social e dos atingidos. Apesar disso, não foi identificado nenhum esforço para conceituar os termos utilizados. Em alguns casos, dois ou mais termos foram usados no mesmo trabalho, sem que se fizesse uma diferenciação entre eles. Em relação ao conceito de PP, apenas quatro trabalhos apresentaram uma definição (Quadro N° 2). Apesar disso, apenas um deles realizou um aprofundamento conceitual sobre o assunto, apresentando a visão de diferentes autores (GALHARDO, 2007), enquanto outro trabalho trouxe uma escala de níveis de participação (PIZA, 2018). Nos demais, não houve nenhuma discussão teórica, embora o tema seja mencionado e discutido de outras formas, como por meio da legislação, das grandes conferências internacionais, dos movimentos sociais, ONGs e comitês de bacia.

Quadro N° 2 – Conceitos de participação pública identificados nos trabalhos

Autores	Definição
Galhardo (2007, p. 78/79)	"Participação Pública é o envolvimento de membros da comunidade em processos de tomada de decisão. Este envolvimento pode tomar várias formas e derivar de um direito legal de participar em um estágio particular de um processo, ou por convite ou ainda por oportunidades impostas. Na comunidade internacional, participação é agora um componente aceito no EIA (Estudo de Impacto Ambiental), mas pode ocorrer de distintas maneiras em diferentes processos dentro e entre diferentes países. Os tipos de participação podem variar de uma abordagem mínima para o envolvimento do público, a uma que inclua "domínio e direção" de todas as facetas de um processo de avaliação e tomada de decisão (SUSSKIND; OZAWA, 1993; PARTRIDGE, 1994)."
Oliveira (2012, p. 32/33)	"A participação consiste justamente de processos decisórios, de escolhas, com a definição de prioridades (BROSE, 2010) (...) A participação pressupõe a divisão de poder no processo decisório, marcada pelo diálogo e pela transparência (BROSE, 1997)."
Gomes (2017, p. 59)	"Caracterizada como um direito social, por ser de âmbito coletivo, atualmente a participação pública tem considerado a natureza e as gerações futuras como detentoras de direito, conquista que se desenvolveu através de princípios como equidade e justiça, mas, principalmente, pela legitimidade e praticidade que proporciona na implementação de grandes empreendimentos. É uma cooperação em prol do desenvolvimento de determinada empresa ou localidade; um envolvimento que, por muitas vezes, permite que a sociedade perceba seu poder de interferência na forma ou no que acarreta este desenvolvimento, seja no âmbito privado ou público (SÁNCHEZ, 2006)."
Piza (2018, p. 75/76)	"Segundo Aurélio (1995) apud Arraes (2000), participação pode ser definida, de maneira geral, como "ato ou efeito de tomar parte". Para Arraes (2000), na esfera social, como ato ou efeito das pessoas tomarem parte nas realizações coletivas nos processos de produção social." "Os diferentes níveis de participação (Verdejo, 2003)"

Fonte: Elaborado pelo autor

Cabe ressaltar que alguns autores norteiam suas discussões com base em conceitos que possuem estreita relação com a participação pública, como Delespote (2012), que discute os conceitos de poder e empoderamento na luta das mulheres do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Neves (2007), que analisa os conflitos sob a ótica da governança; Rocha (2015), que debate o processo de territorialização como uma reestruturação de grupos sociais que se transformam em uma coletividade organizada; e Grácio (2010), que analisa os conflitos e relações de poder envolvendo comunidades indígenas e o Estado. O conceito de conflitos socioambientais também foi amplamente

discutido, como pode ser observado nos trabalhos de Rocha (2015), Furlan (2015), Galvão (2016) e Gomes (2017).

### Quais são os objetivos da participação pública?

Sobre os objetivos da participação pública no contexto da AIA, Glucker et al. (2013) afirmam que diferentes autores destacam diferentes objetivos, sem detalhar, entretanto, como os respectivos objetivos se relacionam entre si e suas implicações para a prática. Visando contribuir com essa discussão, os autores realizaram uma vasta revisão de literatura e criaram nove objetivos abrangentes que, em seguida, foram categorizados com base em três distintas racionalidades: Normativa, Substantiva e Instrumental (Quadro N° 3).

Quadro N° 3. Objetivos da Participação Pública na Avaliação de Impacto Ambiental.

Racionalidade	Objetivo	A participação pública na AIA deve:
Normativa	Influenciar decisões	Permitir que aqueles que são afetados por uma decisão influenciem nas decisões.
	Reforçar a capacidade democrática	Capacitar os participantes a desenvolver suas habilidades de cidadania (como articulação de interesses, comunicação e cooperação) e, ao mesmo tempo, fornecer aos participantes uma oportunidade de exercer ativamente a cidadania.
	Aprendizagem social	Permitir a deliberação entre os participantes e, assim, levar à aprendizagem social.
	Capacitar e emancipar indivíduos e grupos marginalizados	Alterar a distribuição do poder dentro da sociedade, capacitando indivíduos e grupos anteriormente marginalizados.
Substantiva	Aproveitar informações e conhecimentos locais	Melhorar a qualidade do resultado da decisão, fornecendo aos decisores informação e conhecimento ambiental e/ou social relevantes.
	Incorporar conhecimento experimental e baseado em valor	Aumentar a qualidade do resultado da decisão, fornecendo aos tomadores de decisão conhecimentos experimentais relevantes e baseados em valor.
	Testar a robustez da informação de outras fontes	Aumentar a qualidade da decisão testando a robustez da informação de outras fontes.
Instrumental	Gerar legitimidade	Legitimar o processo de tomada de decisão, dando legitimidade à autoridade da AIA e facilitando a implementação do projeto.
	Resolver Conflitos	Contribuir para a identificação e resolução de conflitos antes que as decisões finais sejam tomadas e, assim, facilitar a implementação do projeto.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de muitos trabalhos mencionarem a importância da PP no licenciamento ambiental, poucos sistematizaram seus objetivos. Do que foi discutido pelos autores analisados, é possível destacar os seguintes objetivos: permitir que o empreendedor identifique os impactos socioambientais ocasionados, buscando formas de mitigá-los com a participação da comunidade atingida; utilizar os conhecimentos da população para elaborar os estudos ambientais; contabilizar os anseios da população envolvida; aumentar o nível de conhecimento e aprendizagem social durante a AIA, e garantir uma efetiva atuação comunitária nos processos decisórios durante o licenciamento. Alguns exemplos serão dados a seguir.

Dentro da racionalidade Normativa, como foco no poder de influenciar decisões, Galhardo (2007, p. 118) destaca que “é preciso contabilizar os anseios e necessidades da população envolvida garantindo a participação dos mesmos na tomada de decisão”, enquanto Pereira (2017, p. 88) reforça que “seria necessário que houvesse participação social nos processos de licenciamento ambiental, garantindo uma efetiva atuação comunitária no processo decisório de implantação do empreendimento”. No tocante à aprendizagem social, Oliveira (2012, p. 28) ressalta que, ao durante todo o processo de licenciamento, foi possível observar “o aumento do conhecimento e da aprendizagem da sociedade (AAE) - aumento de poder, é o aprendizado da comunidade em formas de melhorar sua situação e a melhoria efetiva da posição das pessoas em relação a outros setores”.

Já sobre a racionalidade Substantiva, Oliveira (2012) e Damasceno (2014) enfatizam a importância de incluir os saberes locais no processo de tomada de decisão. De acordo com Oliveira (2012, p. 65), “percebe-se que a ausência da comunicação social e da participação da comunidade nos estudos ofereceu uma grande margem para que os estudos ficassem defasados, necessitando de diversas complementações”, concluindo que “a melhor maneira de se assegurar a melhor identificação e caracterização desses dados, é envolver a própria população nos processos de levantamento de dados e de desenvolvimento dos projetos”. Na mesma direção, Damasceno (2014, p. 71) concorda que “o conhecimento das condições regionais e do desenvolvimento das atividades econômicas coloca a população como agente ativo no processo de desenvolvimento, e conduz a uma atuação mais eficiente das questões que resguardam sua comunidade e suas condições pré-existentes”.

Por fim, autores como, Schaedler (2011), Oliveira (2012) e Galhardo (2007) destacam aspectos da racionalidade Instrumental, reforçando que a participação ajuda a legitimar o licenciamento, além de garantir uma melhor identificação dos impactos, através da compreensão e conhecimento que a comunidade tem de sua própria realidade. Para Gomes (2017), a participação da população

não se trata apenas do repasse da informação como uma das “condições” para a aprovação de determinado projeto, mas de ouvir a população, a fim de considerar suas intenções, de oferecer um envolvimento efetivo, para que tal corrobore com as decisões, reduza conflitos, estimule maior transparência e responsabilidades de empreendimentos que buscam uma licença (GOMES, 2017, p. 59).

### Quem são as partes interessadas?

Em relação a esta questão, os trabalhos analisados não definiram qual seria o “público” que deve estar envolvido nos processos participativos. Na maioria dos casos, os autores se referiram apenas às populações atingidas ou atores locais. Alguns trabalhos também abordaram a participação de movimentos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), que aparecem nos debates feitos por Pinheiro (2007), Delesposte (2012), Albuquerque (2015) e Furlan (2016).

Pinheiro (2007), Schaedler (2011) e Gomes (2017) destacam a atuação das organizações não-governamentais (ONGs), que ganharam força mediante o enfraquecimento do papel do Estado diante de determinadas políticas de proteção ambiental, adotando uma conduta de diálogo e conquistando o direito à voz em questões anteriormente dominadas apenas pelo governo e/ou por grandes empresas. Pagnussat (2016) também ressalta a importância das ONGs, capazes de exercer um importante papel de influência para a população.

Outra abordagem foi trazida por Rodrigues (2016) e Pagnussat (2016), que analisaram a participação sob a ótica dos stakeholders. Esta abordagem sugere que os gestores devem formular ou implantar processos com o objetivo de satisfazer a todos (particularmente moradores e autoridades locais), e não apenas os grupos que possuem participações no negócio, como patrocinadores, usuários e equipe de projeto.

### De que forma ocorre a participação?

Ao contrário da discussão incipiente envolvendo os aspectos conceituais da participação pública, as instâncias em que ocorre a participação foram bastante discutidas. A principal delas foi a audiência pública, que esteve presente na quase totalidade dos trabalhos analisados, sendo alvo de críticas na maioria dos casos.

Galhardo (2007, p. 119) ressalta a importância da audiência pública e das atividades que a precedem, pois são “capazes de conscientizar os envolvidos sobre os diversos aspectos do projeto permitindo uma participação efetiva da comunidade”, mas adverte a necessidade de se rever o grau de participação dos envolvidos. Já Romeiro (2013) critica o fato das audiências públicas não possuírem poder decisório efetivo, o que se verifica também na fala de Albuquerque (2015), ao apontar que elas são meramente consultivas e que impõem uma invisibilidade às comunidades participantes. No mesmo sentido, Gomes (2017) afirma que, apesar das dificuldades na participação, as comunidades interessadas são até ouvidas, mas diante da impossibilidade de consenso ou negociação, resta a elas apenas sujeitar-se ao estabelecido por grupos mais fortes politicamente.

Em outra crítica às forças políticas que atuam neste momento, Schaedler (2011, p. 226) classifica as audiências como pouco eficazes, pois “a decisão política está muito mais voltada aos interesses do empreendedor e porque não dizer do Estado brasileiro, do que das populações atingidas”. O autor também destaca como ponto negativo a



realização da audiência pública na etapa anterior à expedição da licença prévia, ou seja, quando o estudo de impacto ambiental já foi realizado, o que impossibilita que população contribua na elaboração dos estudos ambientais.

Ao contrário dos autores acima citados, Sibinelli (2010) aponta que a participação da sociedade civil organizada pode influenciar muito no processo de tomada de decisão. O estudo de caso apresentado pela autora “culminou pela negação do Uso do Solo por parte da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Salto no caso do projeto de construção da Pequena Central Hidrelétrica Jurumirim”. Na mesma direção, Piza (2017) aponta em seu trabalho que uma

comunidade bem articulada, conhecendo o EIA/RIMA do projeto em questão e com argumentos embasados podem contar com a ferramenta de participação estipulada dentro do licenciamento ambiental, pois serão ouvidos e considerados pelos órgãos responsáveis, como aconteceu no caso das PCHs Figueira Branca, Niágara e Santana” (Piza, 2017, p. 132).

Numa visão pouco crítica sobre o assunto, Santos (2010, p. 41, grifo nosso) afirma que a “audiência pública é o meio que garante a participação social no processo de licenciamento ambiental”, complementando que se trata de um instrumento de “fundamental importância”. Na sequência, a autora descreve uma série de entrevistas que realizou com atores sociais envolvidos na instalação de PCHs em Tocantins, incluindo técnicos das empresas construtoras das usinas, que consideram “a audiência pública como momento mais oportuno de inserção social na discussão sobre PCHs” e que deveria “agregar valor ao processo”. Por fim, um técnico faz uma crítica que merece ser registrada: “em sua opinião, de modo geral, a audiência pública tem se apresentado de forma conturbada, com um cunho mais político, havendo uma discussão de quem é a favor ou contra o empreendimento. (...) muitas vezes quem está lá para questionar não tem conhecimento, ou nem sequer leu o estudo” (SANTOS, 2010, p. 41). Tal postura é criticada pela ABAI (2019b, p. 1), que considera que a “participação, dentro do âmbito do licenciamento ambiental, se concretiza quando se prevê uma diversidade de instrumentos viabilizadores, bem como na antecipação do envolvimento da população no processo”.

Além das audiências, outros meios de participação foram indicados, tais como: Reunião Técnica Informativa, debates do relatório simplificado, auditoria ambiental, ação civil pública e ações populares, Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos (ZOPP), Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), além de marchas e manifestações, que normalmente ocorrem no contexto dos movimentos sociais. Também no âmbito dos instrumentos da política ambiental, Leão (2008) questiona a capacidade de outros modelos de avaliação de impacto, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental Integrada (AAI), de assegurar a efetiva participação do público. Especificamente sobre a AAI, Carvalho (2015), ao analisar a experiência de Minas Gerais, traz para o debate o Princípio da Participação<sup>6</sup>, enfatizando a importância da participação dos diversos

---

<sup>6</sup> Segundo a autora, os princípios do Direito Ambiental são “valores sociais identificados em um momento histórico, que concedem unidade ao sistema jurídico e condicionam o trabalho interpretativo”, sendo “considerados de extrema importância e vinculados ao Licenciamento Ambiental os seguintes princípios:

setores sociais envolvidos.

Por fim, cabe destacar que, mesmo após a construção das usinas, é possível que a população continue não participando de ações que possuem influência direta em sua vida, como apontado por Pereira (2007), em que os atingidos foram excluídos dos processos decisórios a respeito do processo de reassentamento das famílias atingidas.

---

princípio da prevenção e precaução, princípio da participação, princípio da informação e princípio da educação ambiental” (Carvalho, 2015, p. 29 e 30).

## Considerações finais

A partir dos resultados desta pesquisa, concluímos que, apesar do tema participação pública aparecer em diversos trabalhos, não existe o ainda necessário aprofundamento teórico sobre seu conceito e seus objetivos, assim como observado por Glucker et al. (2013). A maioria dos estudos se ocupou em discutir diferentes elementos e resultados do processo participativo, oferecendo extensos detalhamentos das audiências públicas e a ocorrência de conflitos socioambientais. Os resultados também sugerem que, mesmo com a vasta produção científica sobre o assunto, ainda existe pouca clareza conceitual quanto ao papel da participação pública no contexto da AIA, bem como a existência de um grande desacordo sobre quais seriam seus objetivos e quem deveria participar.

No contexto político atual do Brasil, em que o licenciamento ambiental é fortemente atacado, assim com as esferas de participação pública se tornam mais restritas e excludentes, este autor acredita que a academia precisa realizar um esforço de aprofundar e aperfeiçoar a discussão conceitual sobre o tema, de forma a colaborar com o avanço do debate, fornecer subsídios para o aperfeiçoamento das políticas ambientais e contrapor o discurso que busca fragilizar o licenciamento, advindos, principalmente, de setores extrativistas como a mineração e o agronegócio.

Por fim, destacam-se como limitações desta pesquisa: a base documental composta unicamente por dissertações e teses e o recorte temático sobre as PCHs, tendo em vista que ainda se produz poucos estudos sobre elas. Pesquisas futuras deverão incluir artigos e outros documentos, de forma a aumentar o campo de análise, além da possibilidade de outros incluir outros empreendimentos, especialmente aqueles cuja produção científica se encontre em estado mais avançado de desenvolvimento.

## Referencias

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO (ABAI). **Anais do 3º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto – AIA e Controle Social (Carta de Ribeirão)**. Ribeirão Preto/SP, 2016. Disponível em <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2019/08/AnaisCBAI1611.pdf> Acesso em 05 jun. 2019
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO (ABAI). **Nota Técnica a respeito da Proposta de Lei Geral de Licenciamento Ambiental, em Tramitação na Câmara dos Deputados**, 2019a. Disponível em <http://avaliacaodeimpacto.org.br/nota-tecnica-a-respeito-da-proposta-de-lei-geral-de-licenciamento-ambiental-em-tramitacao-na-camara-dos-deputados/> Acesso em 10 jul. 2021
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO (ABAI). **Contribuições para a “Consulta Pública - Procedimentos para Realização de Audiência Pública, Reunião Técnica Informativa, Consulta Pública e outros Mecanismos de Participação Social no Âmbito do Licenciamento Ambiental Federal”**. 2019b Disponível em <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Contribuicoes-ABAI-para-a-Minuta-IBAMA.pdf> Acesso em 10 jul. 2021
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE (ABEMA). **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Brasília, 2013. Disponível em [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro_Relatorio_Final_2.pdf) Acesso em 09 maio 2019
- ALBUQUERQUE, R. M. **Eletroestratégias como Mecanismos de Acumulação por Espoliação: Conflitos Socioambientais nas Bacias dos Rios Ivaí e Piquiri**. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) Universidade de Brasília, Brasília, 2015
- ALMEIDA, M.; MONTAÑO, M. A Efetividade dos Sistemas de Avaliação de Impacto Ambiental nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo v. XX, n. 2, p. 79-106, 2017
- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **JAIP**, v. 35, n. 4, July 1969, pp. 216-224. Disponível em <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> Acesso em 18 jun. 2021
- BANCOMUNDIAL. **Avaliação de Linha de Base das Propostas de Revisão do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil: Uma contribuição para o debate**. 2016. Disponível em <http://pnla.mma.gov.br/teses-dissertacoes-e-artigos?download=9:propostas-de-revisao-do-licenciamento-ambiental-federal-no-brasil> Acesso em 20 jun. 2019
- BASSO, L. A.; VERDUM, R. Avaliação de Impacto Ambiental: EIA e RIMA como instrumentos técnicos e de Gestão Ambiental. In VERDUM & MEDEIROS – **Relatório de Impacto Ambiental: Legislação, Elaboração e Resultados**. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 73-82, 2006

- BISHOP, P.; DAVIS, G. **Mapping Public Participation in Policy Choices**. National Council of the Institute of Public Administration, Australia, 2002
- BRASIL. **Lei nº 13.360 de 2016**. 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13360.htm) Acesso em 20 jun. 2019
- BROMBAL, D. et al. Evaluating public participation in Chinese EIA. An integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport. **Environmental Impact Assessment Review**, 62, p. 49–60, 2017
- BRONZ, D.; ZHOURI, A.; CASTRO, E. Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. **Antropolítica**, vol. 49, no. 2, p. 8–41, 2020
- CARVALHO, M. A. A. **A Eficiência da Avaliação Ambiental Integrada no Licenciamento Ambiental no Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2015
- CONAMA. **Resolução N° 001/1986** – Dispõe sobre os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF> Acesso em 09 nov. 2021
- DAMASCENO, I. A. **Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs): Normas, Conceitos e o Estudo de caso da PCH Malagone; Uberlândia – MG**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014
- DELESPOSTE, A. G. **Movimento dos Atingidos pela Barragem de Fumaça - MG: Caminho para o Empoderamento da Mulher?** Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012
- DIZ, J.; DISCACCIATI, A. O acesso à informação no direito ambiental e a Convenção de Aarhus: a efetivação do direito fundamental à participação. **Pensar**, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 581-601, maio/ago. 2017
- FERREIRA, N. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 79, 2002. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002000300013> Acesso em 25 out. 2020
- FONSECA, A. A importância do conhecimento científico para o aprimoramento do Licenciamento e da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, p. 1-5, dezembro, 2017
- FONSECA, A.; RESENDE, L. Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro: uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais. **Eng Sanit Ambient.** v.21 n.2, p. 295-306, 2016

- FONSECA, A. et al. **Nota Técnica - Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: análise crítica e propositiva do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica.** Waterloo (Canadá): School of Environment, Resources and Sustainability / University of Waterloo. 2019
- FRY, J. et al. **Non-Technical Summaries - Due Care and Attention?** Paper presented at the 34th IAIA Annual Conference, Viña del Mar, Chile. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.567.8444&rep=rep1&type=pdf> Acesso em 20 jun. 2019
- FURLAN, V. T. **Terra e Política: Etnografia da Luta Antibarragem de Indígenas e Agricultores contra Pequenas Centrais Hidrelétricas da Bacia do Rio Branco (RO).** Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016
- GALHARDO, C. R. **O Licenciamento Ambiental de PCH e a Comunicação Social: Análise dos Estudos de Caso de Funil e Carangola.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Energia) Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2007
- GALVAO, M. R. C. C. **Pequenas centrais hidrelétricas, povos indígenas e espoliação: O Projeto Juruena e os Enawene Nawê no Mato Grosso.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016
- GANEM, R. S. **Avaliação Ambiental Estratégica.** Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema4/CP14020.pdf> Acesso em 20 jun. 2019
- GLUCKER et al. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? **Environmental Impact Assessment Review**, n° 43, p. 104–111, 2013
- GOMES, F. F. **Licenciamento ambiental e a difusão de conflitos: um estudo multicaso a partir de projetos hidrelétricos do estado no Paraná.** Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Sociedade) Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017
- GRÁCIO, H. R. **Estudos de Impactos Ambientais e o Modelo de Ordenamento Territorial do Estado Brasileiro: Colonialidade do Poder e Povos Diferenciados no Brasil Contemporâneo.** Tese (Doutorado em Antropologia) Universidade de Brasília, Brasília, 2010
- HO, D. Public Participation in the Malaysian Environmental Impact Assessment. **Environmental Sustainability and Climate Change**, Volume 1, Issue 1, 2019
- HUGHES, R. Environmental Impact Assessment and Stakeholder Involvement. **Environmental Planning Issues**, No. 11, 1998
- IAIA. **Fasttips No. 1: Impact Assessment.** 2012. Disponível em <https://www.iaia.org/fasttips.php> Acesso em 20 jun. 2019
- IAIA. **O que é Avaliação de Impacto?** 2009 Disponível em <https://www.iaia.org/fasttips>.

php Acesso em 20 jun. 2019

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT (IAIA). **Public Participation – Internacional Best Practice Principle**. Special Publication Series No. 4, 2006. Disponível em <https://www.iaia.org/best-practice.php> Acesso em 20 de junho de 2019

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION (IAP2). **IAP2 Spectrum of Public Participation**. Louisville, KY: IAP2, 2019 Disponível em <https://www.iap2.org/page/pillars> Acesso em 20 jun. 2019

LEÃO, L. L. **Considerações sobre Impactos Socioambientais de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) – Modelagem e Análise**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Brasília, 2008

MORGAN, R.K. Environmental impact assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 30, n. 1, p. 5-14. 2012

MPF. **Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental: Síntese de uma Experiência**. Brasília, 2004

MULLER, R. A motivação social da Avaliação de Impacto Ambiental. In VERDUM & MEDEIROS. **Relatório de Impacto Ambiental: Legislação, Elaboração e Resultados**. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 147-150, 2006

NEVES, I. A. **Conflitos Institucionais em Empreendimento do Setor Elétrico: Estudo de Oito Pequenas Centrais Hidrelétricas/PCHs na Bacia Hidrográfica do Rio Juruena, no Estado de Mato Grosso**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007

O'FAIRCHEALLAIGH, C. Environmental agreements, EIA follow-up and aboriginal participation in environmental management: The Canadian experience. **Environmental Impact Assessment Review**, 27, 319–342. 2007. doi:10.1016/j.eiar.2006.12.002

O'FAIRCHEALLAIGH, C. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. **Environmental Impact Assessment Review**, 30, p. 19–27, 2010

OLIVEIRA, S. T. **Valoração da Comunicação Durante o Processo de Licenciamento Ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas no Sul de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2012

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brasil, 1992 Disponível em [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf) Acesso em 20 fev. 2021

- PAGNUSSATT, D. **Percepção dos Stakeholders Locais sobre os Impactos Econômicos, Sociais e Ambientais de Pequenas Centrais Hidrelétricas.** Dissertação (Mestrado em Administração e Negócios) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016
- PEREIRA, A. L. S. **Implantação da Central Hidrelétrica Areia Branca no Território de Santo Antônio do Manhuaçu: Percepção dos Sujeitos Sobre os Impactos Socioambientais.** Dissertação (Mestrado em Gestão Integrada do Território,=) Universidade Vale do Rio Doce, Governador Valadares, 2017
- PINHEIRO, M. F. B. **Problemas Sociais e Institucionais na Implantação de Hidrelétricas: Seleção de Casos Recentes no Brasil e casos Relevantes em outros Países.** Dissertação (Mestrado em Planejamento de Sistemas Energéticos) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007
- PIZA, M. W. T. **Comunicação entre Empreendedores e Sociedade Local para Implantação de PCHs: O Caso do Rio Pardo – SP.** Tese (Doutorado em Agronomia [Energia na Agricultura]), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Botucatu, 2018
- ROCHA, L. F. F. **YAKÃ CHYRY (rio que corre): Povos Indígenas, conflitos e contradições no ritual de licenciamento de Pequenas Centrais Hidrelétricas no sul do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015
- RODRIGUES, M. A. A. **Gestão de Stakeholders em projetos hidrelétricos na perspectiva de empreendedores: um estudo de caso em Minas Gerais.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2016
- ROMEIRO, J. F. **Território, Lugar e Resistência: O caso da Pequena Central Hidrelétrica de Santa Rosa I (RJ/MG).** Dissertação (Mestrado em Geografia) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013
- ROWE, G. e FREWER, L. J. Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. **Science, Technology, & Human Values**, v. 29 n. 4, p. 512-556, 2004 DOI: 10.1177/0162243903259197
- SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** São Paulo: Oficina de Textos, 2013
- SANTOS, A. I. C. **Análise dos Procedimentos para Implantação de Pequenas Centrais Hidrelétricas no Estado do Tocantins: Estudo de Caso na Bacia do Rio Palmeiras.** Dissertação (Mestrado em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011
- SCHAEDLER, P. F. **Licenciamento Ambiental de Hidroelétricas face à Sociedade de Risco: uma análise com fundamentos da Teoria dos Sistemas Sociais.** Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2011



- SCHNEIDER, M. R. **Pequenas Centrais Hidrelétricas na Bacia Hidrográfica do Rio Piquiri: Avanços e Desafios para o Desenvolvimento Regional Sustentável.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável) Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2018
- SIBINELLI, T. C. **Crise Energética e Licenciamento Ambiental Simplificado: Pequenas Centrais Hidrelétricas e Participação da Sociedade Civil – Estudo de Caso Sobre o Projeto de Implementação da PCH Jurumim Salgueiro no Município da Estância Turística de Salto/SP.** Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2010
- SOUZA JR, E. **O Grande Negócio das Pequenas Hidrelétricas: Quem controla as PCHs no Brasil?** Tese (Doutorado em Políticas Sociais) Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2021
- SOUZA JR, E; TEIXEIRA, S.; PEDLOWSKI, M. A. O Conceito de Participação Pública no Licenciamento Ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs): Estado da arte das pesquisas feitas na pós-graduação brasileira no período de 2004 a 2018. **Anais do 17º Congresso Nacional de Meio Ambiente**, Poços de Caldas/MG, 2020
- UNECE. **Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.** 1998 Disponível em <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> Acesso em 12 jun. 2019



**WATERLATGOBACIT**