

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

Ednilson Gomes de Souza Junior¹

Simonne Teixeira²

Marcos Antonio Pedlowski³

Políticas Públicas, Legislação e Meio Ambiente

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 tem se dedicado a realizar revisões de literatura na busca por uma melhor abordagem conceitual. Nesse sentido, este trabalho busca contribuir para estes esforços, e propõe analisar como a participação pública está sendo abordada em dissertações e teses que analisam o processo de licenciamento ambiental. O estudo usou 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 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 dos trabalhos escolhidos mostrou que ainda falta um aprofundamento teórico sobre o conceito de participação pública, bem como sobre seus objetivos e participantes.

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

¹ Doutorando em Políticas Sociais (PPGPS), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UNF), contato: ednilson.junior@yahoo.com.br

² Profa. Dra. da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA-CCH) contato: simonnetex@gmail.com

³ Prof. Dr. da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA-CCH) contato: pedlowma@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um instrumento da política ambiental que é reconhecido como um mecanismo potencialmente eficaz de prevenção ao dano ambiental e de promoção do desenvolvimento sustentável, sendo adotada atualmente em um grande número de países (SANCHÉZ, 2013). A participação pública, 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.

Apesar disso, autores como O'Faircheallaigh (2009) e Glucker et al (2013) apontam que existem opiniões conflitantes sobre o conceito de participação pública. O'Faircheallaigh (2009) aponta o grau de envolvimento do público nos processos decisórios com sendo uma das principais dificuldades para se conceituar a participação pública. A partir de um esforço para evitar abordagens restritivas, o autor a define como sendo qualquer forma de interação entre o governo, os setores corporativos e a população, que ocorre como parte dos processos da AIA.

A amplitude de objetivos da participação pública também é apontada como problemática (GLUCKER et al, 2013). O'Faircheallaigh (2009) ressalta 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. Dessa forma, ele questiona, como discutir a “participação efetiva” sem primeiro diferenciar com clareza os diferentes objetivos, considerando as implicações de cada um?

Além disso, cabe ressaltar que existem diferentes níveis de participação nos processos públicos e, nesse sentido, diversos autores se dedicam a pensar tipologias de graus de participação pública nos processos decisórios, como a ‘Escada da Participação Cidadã’ (ARNSTEIN, 1969), e o ‘Espectro de participação pública’ (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION/IAP2, 2019).

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar como a participação pública está sendo discutida em dissertações e teses que abordam o processo de licenciamento ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) no Brasil.

METODOLOGIA

A pesquisa aqui apresentada faz parte de uma mais ampla, que objetiva mapear toda a produção da Pós-Graduação brasileira sobre PCHs publicada no período de 2004 a 2018,

utilizando como base de dados o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A coleta de dados foi feita em 2019, utilizando os seguintes termos: “Pequena Central Hidrelétrica”, “PCH”, “Pequenas Centrais Hidrelétricas” e “PCHs”, e encontrou 445 trabalhos, dos quais 291 atendiam aos critérios estabelecidos. Os trabalhos foram analisados com base nos resumos e palavras-chave e, em seguida, 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. Dos 41 trabalhos categorizados no eixo II, 26 atendem os critérios de análise deste artigo, pois abordam, direta ou indiretamente, a participação pública. Destes, três não puderam ser avaliados, pois não estavam disponíveis para consulta na internet. Sendo assim, 23 trabalhos são analisados neste trabalho (quadro 1).

Quadro 1 – Divisão dos trabalhos em Dissertações e Teses⁴

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

Fonte: Elaboração própria

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) 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?

Nos trabalhos analisados foi verificada a utilização de diferentes termos para se referir à participação pública. Apesar disso, não foi identificado nenhum esforço para conceituar os termos utilizados. Em alguns casos, dois ou mais termos foram usados no

⁴ Para acessar a lista de trabalhos analisados, clique [aqui](#).

mesmo trabalho, sem que se fizesse uma diferenciação entre eles. Em relação ao conceito de participação pública, apenas quatro trabalhos apresentaram uma definição. Apesar disso, apenas um deles realizou o aprofundamento conceitual sobre o assunto, apresentando a visão de diferentes autores, enquanto outro trabalho trouxe uma escala de níveis de participação. Nos demais, não houve nenhuma discussão teórica sobre o assunto, embora o tema seja mencionado e discutido de outras formas, como por meio da legislação e das grandes conferências internacionais.

- Quais são os objetivos da participação pública?

Apesar de muitos trabalhos mencionarem a importância da participação pública 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 mediante 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.

- 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 trabalhos se referiram apenas às populações atingidas ou atores locais. Alguns trabalhos também abordaram a participação de movimentos sociais, tais como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), e das organizações não-governamentais, 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.

- 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 dessas formas de participação presente na literatura analisada foi a audiência

pública, que esteve presente na quase totalidade dos trabalhos analisados, sendo alvo de críticas na maioria dos casos. 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados deste trabalho, concluímos que, apesar do tema participação pública aparecer em diversos trabalhos, não existe o ainda necessário aprofundamento teórico sobre este conceito e seus objetivos. 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. Nossos resultados sugerem que 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. Como limitações desta pesquisa, destacamos a base documental composta unicamente por dissertações e teses e a escolha das 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 empreendimentos serem analisados, especialmente aqueles cuja produção científica se encontre em estado mais avançado de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, S. R. **A Ladder of Citizen Participation**. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224. Disponível em <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- GLUCKER et al. **Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?** Environmental Impact Assessment Review 43 (2013) 104–111
- IAP2 – The International Association for Public Participation. **IAP2 Spectrum of Public Participation**. Louisville, KY: IAP2, 2019
- O'FAIRCHEALLAIGH, C. **Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making** Environmental Impact Assessment Review 30 (2010) 19–27
- SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2013