

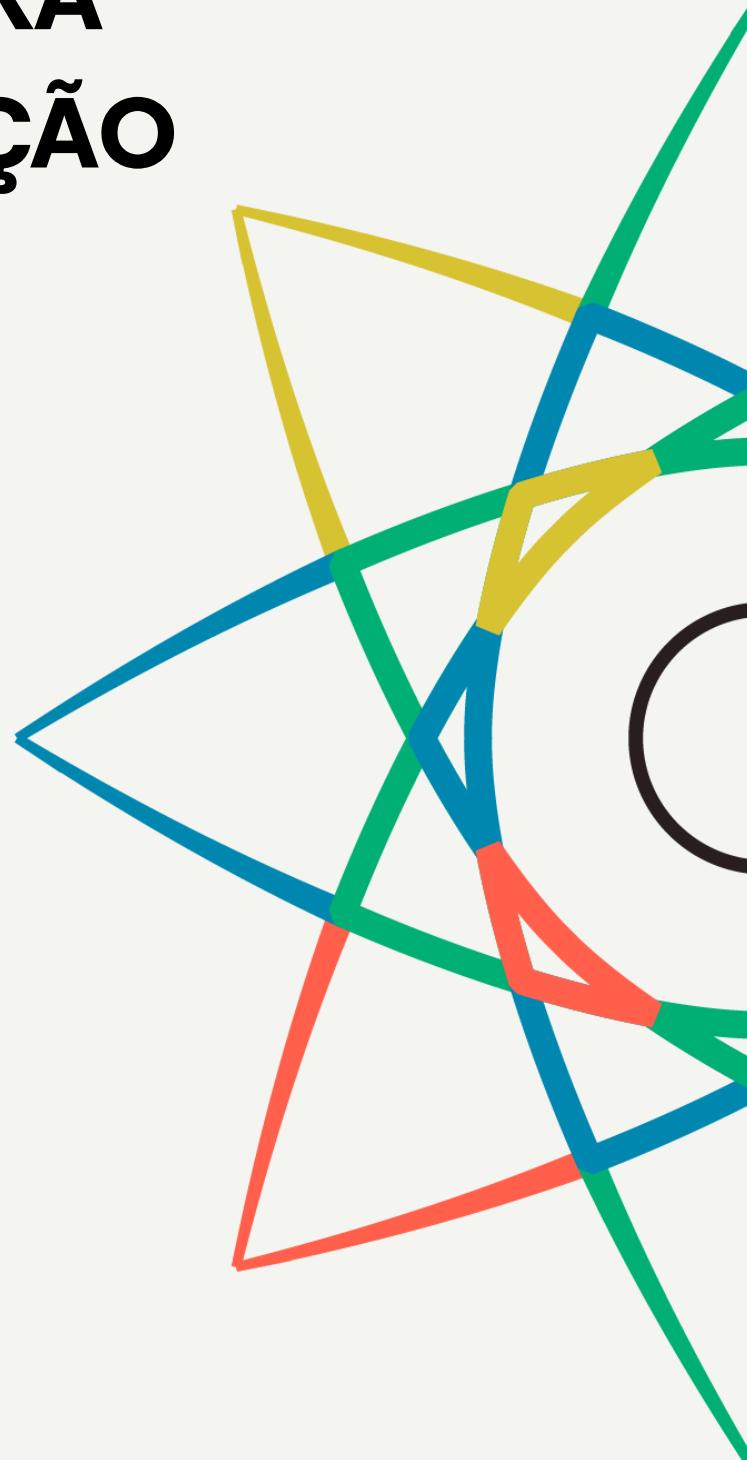
PRIME

Participatory and Intersectional
Monitoring and Evaluation Hub

CAMINHOS PARA TRANSFORMAÇÃO NO BRASIL:

O Caso dos Projetos
de Infraestrutura

Marília Firmiano
Lara Mallet
Isabel Rocha de Siqueira



AUTORES

MARÍLIA FIRMIANO;
LARA MALLET;
ISABEL ROCHA DE SIQUEIRA

FICHA CATALOGRÁFICA

BPC PAPERS V.12 N. 16 - DEZEMBRO/2025.
RIO DE JANEIRO. PUC. BRICS POLICY CENTER
ISSN: 2357-7681
45P ; 29,7 CM

REVISÃO E DESIGN

ISABELLE BERNARDES
VITÓRIA CARDOSO

1. PROJETOS
2. INFRAESTRUTURA
3. NORMATIVA
4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL
5. AVALIAÇÃO

Sobre o BRICS Policy Center:

O BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS (BPC), think thank vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI/PUC-Rio), é um centro de reflexão independente, não partidário e sem fins lucrativos na cidade do Rio de Janeiro.

O BPC tem como missão contribuir para o avanço de uma agenda de desenvolvimento, ampliação de direitos e promoção da igualdade nos países do sul global, por meio da produção de conhecimento crítico e relevante para o debate público acerca das transformações em curso no sistema internacional e seus desdobramentos nos planos local, nacional e regional.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas

Equipe BPC:

Diretor do Instituto de Relações Internacionais
Kai Michael Kenkel
Diretora do BRICS Policy Center
Marta Fernández
Diretora Adjunta do BRICS Policy Center
Maria Elena Rodriguez
Coordenadora Administrativa
Lia Frota e Lopes
Gerente de Projetos
Clara Costa
Assistente de Projetos
Luana Freitas
Comunicação
Isabelle Bernardes

Agradecimento:

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE
(IEO)/ NEW DEVELOPMENT BANK (NDB)

BRICS Policy Center
Centro de Estudos e Pesquisas BRICS

Casas Casadas, 3º andar, Rua das Laranjeiras 307,
Laranjeiras, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. CEP 22240-004

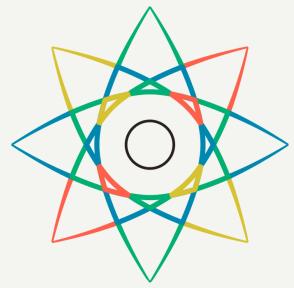
e-mail: bpc@bricspolicycenter.org

bricspolicycenter.org



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



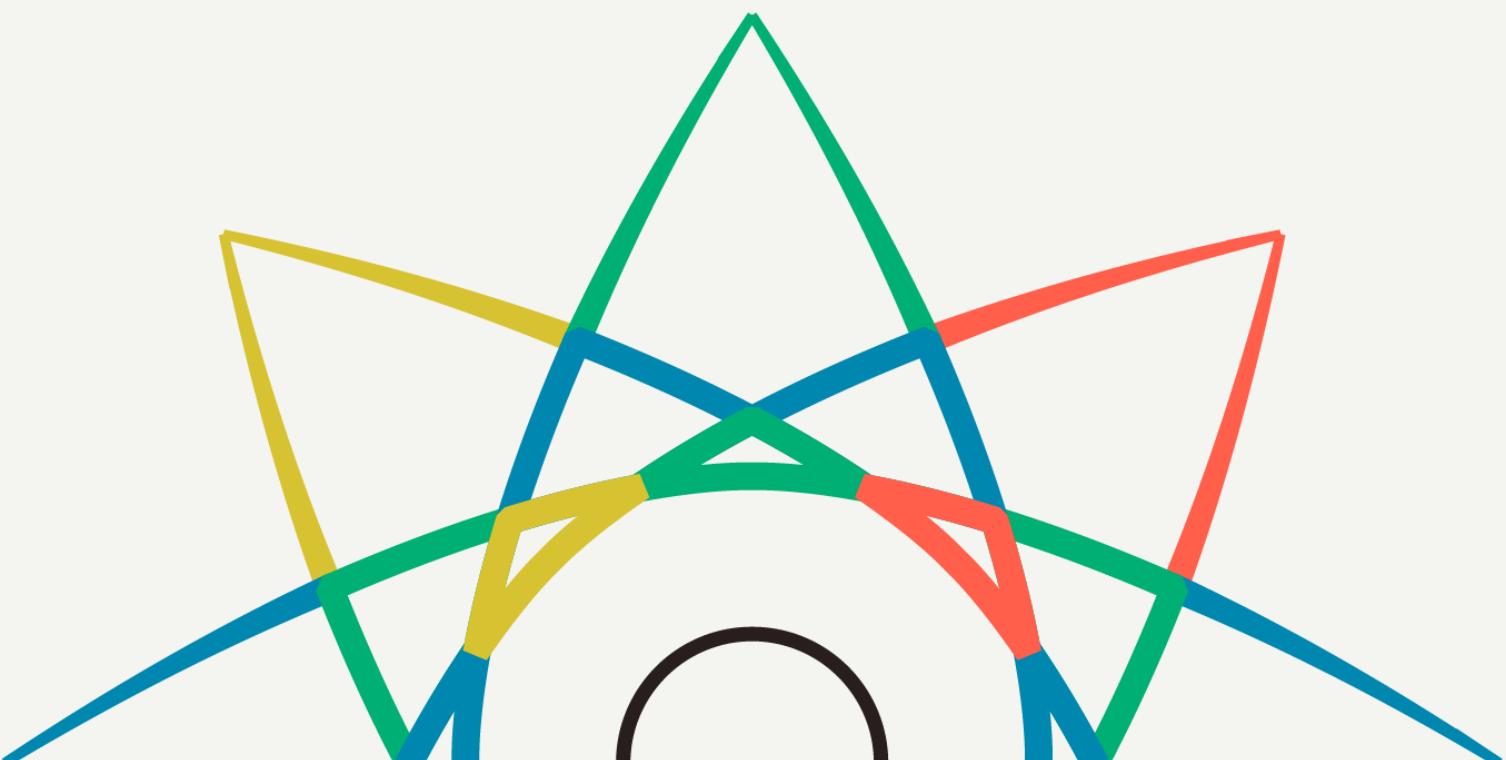


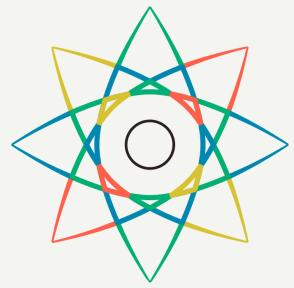
Resumo

Diante do crescente protagonismo da infraestrutura nas agendas de desenvolvimento sustentável e transição climática, este documento apresenta uma análise crítica sobre os limites e possibilidades de incorporação da participação social no ciclo de vida de projetos de infraestrutura no Brasil. O estudo parte do reconhecimento de que, embora os marcos normativos nacionais prevejam instrumentos de participação, sua aplicação permanece majoritariamente consultiva, fragmentada e pouco orientada à deliberação.

Este documento sistematiza evidências conceituais, normativas e empíricas sobre o tema, analisando o ciclo clássico de projetos de infraestrutura, o arcabouço legal brasileiro relacionado à participação social e os desafios institucionais que limitam sua efetividade. A partir dessa análise, são discutidas lacunas estruturais e apresentadas recomendações orientadas ao fortalecimento de uma participação social ativa, deliberativa e territorialmente situada, articulada aos princípios da justiça ambiental.

Além da análise normativa e institucional, o documento também dialoga com experiências recentes de resistência e organização social em territórios impactados por grandes projetos, como a do Quilombo do Cumbe, que evidenciam os riscos da reprodução de modelos de infraestrutura excludentes e reforçam a necessidade de abordagens participativas no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesse contexto ampliado, a avaliação participativa é apresentada como ferramenta estratégica para a democratização das decisões e para a promoção de projetos de infraestrutura mais justos, inclusivos e ambientalmente responsáveis.





Introdução

Infraestrutura corresponde ao conjunto de sistemas e serviços essenciais que possibilitam o desenvolvimento das mais diversas atividades humanas (Rocha; Ribeiro, 2022). Dentre os motivos para a sua existência está a necessidade para a provisão dos serviços básicos e na melhora dos níveis socioeconômicos em um país (Rocha; Ribeiro, 2022).

Em um cenário global permeado pelos efeitos das mudanças climáticas, emerge o conceito “infraestrutura sustentável”, que se refere a “projetos de infraestrutura que são planejados, projetados, construídos, operados de forma a garantir a sustentabilidade econômica e financeira, social, ambiental (incluindo resiliência climática) e institucional do projeto” (Watkins, 2018), cujo propósito é reduzir as pegadas de carbono, ser resiliente à um ambiente com efeitos de catástrofes climáticas, reduzir custos de operação, aumentar a atração de investimentos, democratizar e melhorar a qualidade dos serviços, criar empregos e promover o crescimento da economia verde (CTE, s.d.).

Desta forma as obras de infraestrutura sustentáveis, adquirem centralidade nas agendas de diversos países, acompanhando a conjuntura global atual que busca integrar objetivos climáticos e ambientais, prevendo questões de mitigação e adaptação (Rocha; Ribeiro, 2022).

Os projetos de infraestrutura possuem um ciclo, conhecido como a estrutura clássica dos projetos de infraestrutura, que segue uma lógica linear e tecnocrática, privilegiando a eficiência econômica e o cumprimento de suas etapas formais. Tal estrutura está consolidada em diretrizes de atores internacionais (Fórum Econômico Mundial, 2024; Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, 2016) e nacionais que inclui as etapas de planejamento, formulação, avaliação, execução e operação.

A participação social, ainda que reconhecida, costuma ser tratada como uma etapa acessória. No entanto, sob a ótica da justiça ambiental, sua presença é imprescindível em projetos de infraestrutura. A inclusão efetiva das comunidades afetadas deve perpassar todas as etapas do ciclo do projeto; desde a concepção até o processo de avaliação dos resultados.

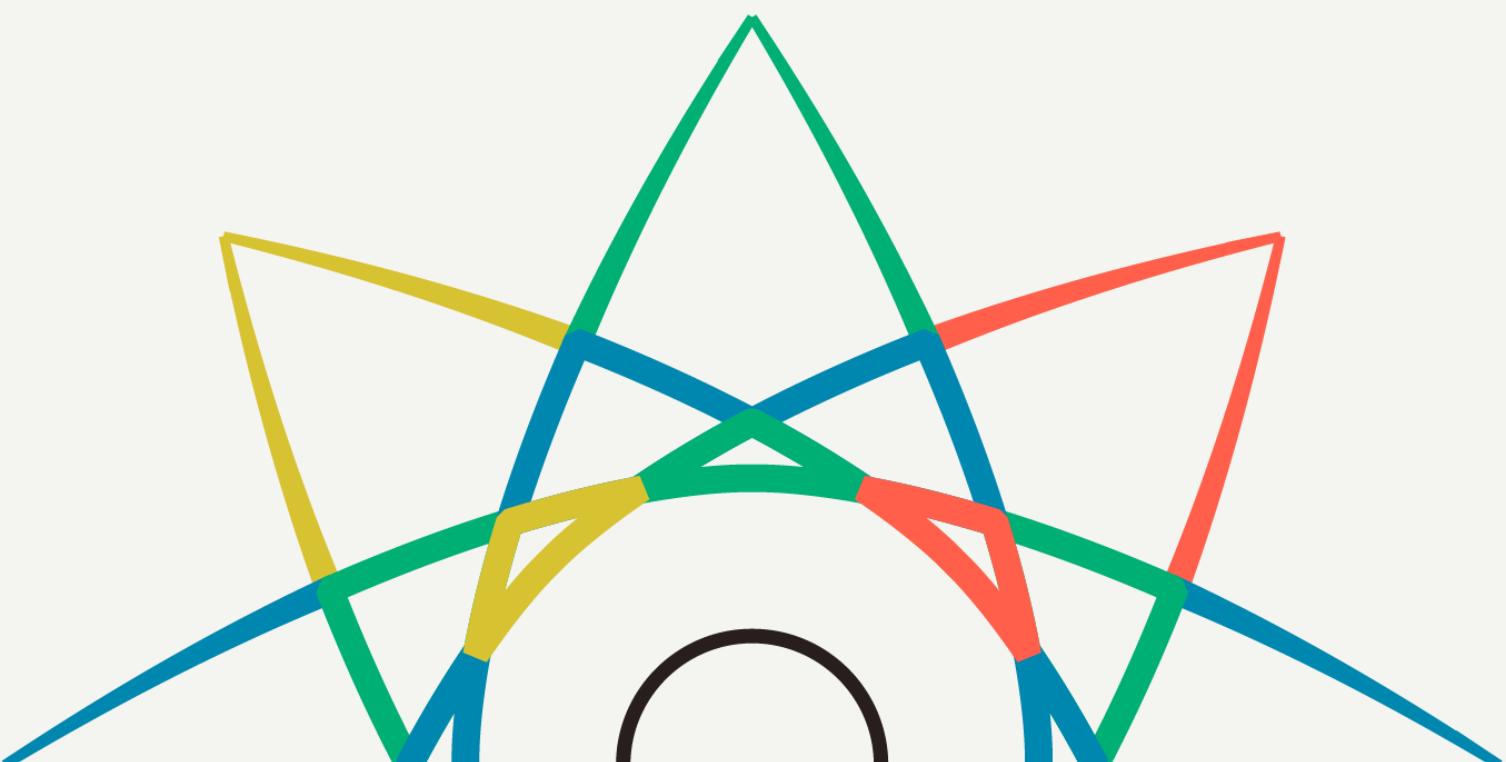
Para superar essa deficiência, é necessário promover uma transformação conceitual: compreender a infraestrutura não apenas como obra física, mas como um processo sociopolítico, um campo de interação entre atores, interesses e territórios, no qual o desenvolvimento sustentável só se realiza com participação, equidade e justiça ambiental.

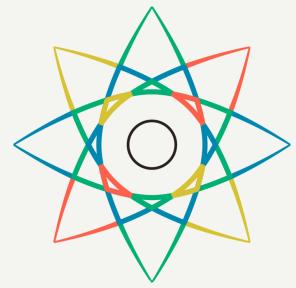
Apesar da literatura existente apontar para uma relação positiva entre infraestrutura e sustentabilidade, projetos de infraestrutura muitas vezes reproduzem desigualdades territoriais, sociais e ambientais. Isso ocorre porque o modelo tradicional de concepção e implementação tende a privilegiar a previsibilidade e a padronização, marginalizando dimensões sociais e territoriais fundamentais. Como resultado, a execução desses projetos frequentemente desconsidera a participação social e falha em atender às reais necessidades das populações afetadas.

Esse estudo tem por objetivo responder a seguinte questão: de que forma e em quais etapas a participação social se interrelacionam com o ciclo de vida dos projetos de infraestrutura? Para tanto, faz-se necessário, antes, compreender qual a estrutura do ciclo ao qual os projetos de infraestrutura estão sujeitos, assim, na próxima seção será apresentado o panorama geral dessa literatura.

A seção 3 tem por objetivo expor o quadro atual da participação social em projetos de infraestrutura no Brasil. Para tal, será realizado um mapeamento das principais normas que versam sobre o tema. Ademais, serão identificadas as práticas consolidadas nesse processo e, também, quais são as lacunas existentes que dificultam a participação da sociedade civil no ciclo de vida dos projetos de infraestrutura.

Na seção 4, boas práticas, referências e lições aprendidas serão relatadas, com o objetivo de expor atuações que podem orientar uma avaliação participativa que busque a justiça ambiental.





O Ciclo de Vida de Projetos de Infraestrutura: Ciclo Clássico

Na prática o ciclo dos projetos de infraestrutura está sujeito a fatores que variam conforme o local e os objetivos de sua implementação, na teoria a literatura trata de um consenso sobre uma única estrutura clássica que se faz presente nas agendas e publicações de organizações e organismos internacionais e em departamentos nacionais, seguindo em linhas gerais, a seguinte ordem:

(I) Identificação de necessidades; (II) Planejamento e desenho do projeto; (III) Licenciamento Ambiental; (IV) Estruturação Financeira e Contratual; (V) Execução da obra; (VI) Operação e Manutenção.

No caso brasileiro, ao analisar os projetos de infraestrutura verifica-se o acréscimo da etapa do licenciamento ambiental, passando esse ciclo a ter o formato, conforme Figura 1:

Figura 1: Etapas do Ciclo de vida de projetos de infraestrutura.



Fonte: Elaboração própria, adaptado com base em OCDE (2016).

A etapa da identificação de necessidades tem por objetivo definir as metas e alinhar o projeto com as políticas públicas já existentes. Para tal, realizam-se estudos de viabilidade, análises de demanda, consultas a stakeholders assim como a emissão da Licença Prévia (LP), componente essencial e complementar etapa de licenciamento.

A segunda etapa trata do planejamento e desenho do projeto, onde o escopo técnico do projeto é detalhado, por meio dos estudos ambientais de viabilidade do projeto, a preparação do projeto para a etapa do licenciamento ambiental. Para além disso, nesta etapa é elaborado o projeto executivo, estimado o orçamento financeiro assim como definido as fontes de financiamento.

Na etapa do licenciamento ambiental busca-se obter a autorização legal para iniciar a obra, a partir das seguintes licenças: (I) a Licença Prévia (LP), que, embora seja uma das etapas necessárias para o início do projeto, é emitida na etapa de planejamento e atesta a viabilidade ambiental do projeto; (II) a Licença de Instalação (LI) - necessária para o início da construção do empreendimento, de acordo com os planos e projetos aprovados; e a Licença de Operação (LO), que permite o início da operação, concedida após o cumprimento dos condicionantes e medidas de controle ambiental exigidas (IBAMA, s.d). Para obter as licenças listadas, são realizadas consultas públicas e, ao fim desse processo, há a análise dos órgãos competentes para concessão da aprovação do licenciamento ambiental necessário para a condução do projeto.

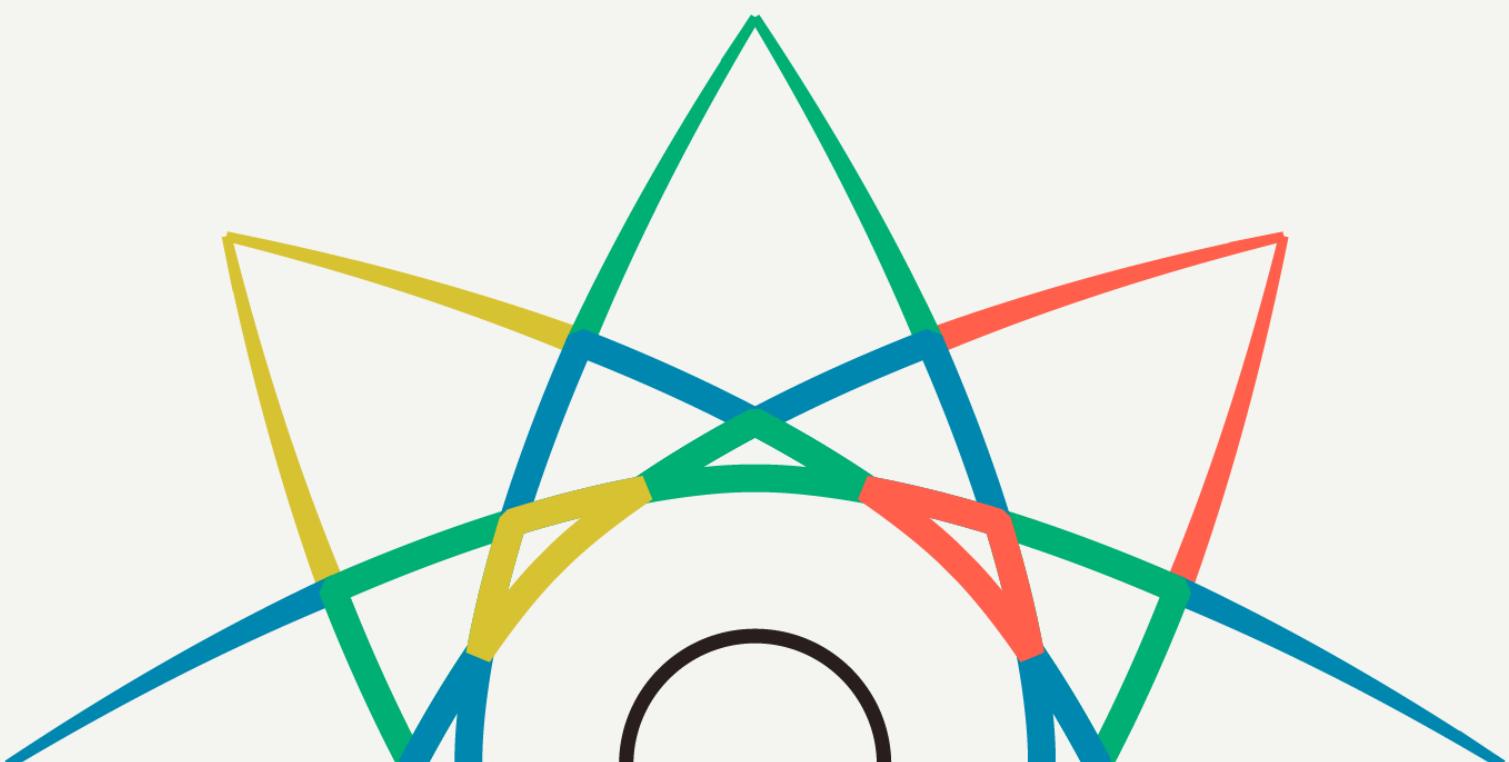
A etapa da estruturação financeira e contratual, prevê a busca por recursos financeiros e define o modelo de execução, o que compreende as atividades de captação de recursos, elaboração de edital e o contrato. Na etapa da execução da obra efetivamente implementa-se o projeto conforme aprovado na etapa do planejamento, com a mobilização dos setores de supervisão técnica e de gestão de riscos.

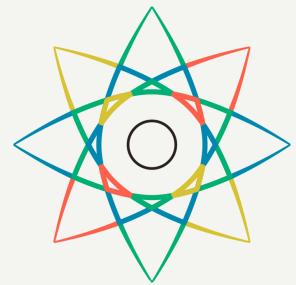
Por fim, na etapa de manutenção, busca-se garantir o funcionamento contínuo e sustentável do projeto de infraestrutura; isso diz respeito à continuidade da instalação e manutenção. Aqui, é realizada a gestão de ativos e as manutenções preventiva e corretiva.

Cabe destacar que o monitoramento e avaliação devem ser pensados ao longo de todo o ciclo de vida do projeto de infraestrutura. A elaboração do plano de monitoramento servirá de guia durante e após a execução do projeto, já a avaliação deve ser vista como um elemento crucial e pensada em diferentes etapas do ciclo como avaliação de necessidades, avaliação de viabilidade técnica do projeto, avaliação de custo benefício, avaliação de impacto.

Compreender como os projetos de infraestrutura funcionam é indispensável para identificar suas lacunas e caminhos para um ciclo mais inclusivo e sustentável e alinhados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 9, que trata também de inclusão.

A presença das populações afetadas no processo de concepção, aprovação, avaliação e implementação dessas intervenções permanece limitada ou pouco explicitada. A ausência se apresenta como um problema especialmente relevante em contextos marcados por elevada variabilidade territorial e externalidades socioambientais negativas. Nesse sentido, a próxima seção tratará da participação social em projetos de infraestrutura, buscando investigar a sua presença, ou não, nos ciclos desses empreendimentos.





O papel da Participação Social na elaboração de projetos de Infraestrutura no Brasil

Incluir a participação social em projetos de infraestrutura possui funções técnica e democrática pois legitima a comunidade afetada e incorpora os saberes orgânicos nos diagnósticos sobre o problema a ser mitigado, permite a promoção de alternativas e permite uma avaliação do impacto aderente ao contexto. Em situações nas quais a participação social é efetiva, é possível observar uma redução de conflitos entre a sociedade civil local e os responsáveis pelas obras de infraestrutura, como foi exposto pelo estudo apresentado pelo guia do Ipea (2013). Isso se configura como um enriquecimento no desenho do projeto para a equidade no acesso aos benefícios e, quando tratamos de empreendimentos de infraestrutura, o melhor entendimento das questões ambientais locais. Atualmente, a participação prevista em mecanismos formais de inclusão da sociedade civil se limita a funções consultivas, limitadas, muitas vezes, à etapa do licenciamento ambiental, reduzindo o seu potencial transformador.

O Brasil possui diversos marcos legais sobre a participação social nos processos de projetos e elaboração de políticas públicas. Ainda que, como apresentado na Seção 1, o ciclo de vida dos projetos de infraestrutura possua diversas etapas, a sociedade civil apenas tem a sua presença prevista por meio de audiências e consultas públicas, o que a confina a apenas uma etapa do processo, como pode ser verificado a partir dos marcos regulatórios referentes à projetos de infraestrutura. A seguir, apresenta-se um panorama dos principais instrumentos normativos a nível nacional, que formalizam a participação social no ciclo de projetos de infraestrutura.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de julho de 2001) estabelece, em seu artigo 40, os instrumentos que podem ser utilizados na condução da política urbana. Entre esses instrumentos, destacam-se aqueles que preveem mecanismos de participação social. No inciso III, referente ao planejamento municipal, há menção à gestão orçamentária participativa (Brasil, 2001); já no inciso V, relativo aos institutos jurídicos e políticos, são previstos a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a realização de referendos e plebiscitos (Brasil, 2001).

Complementarmente, a Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, de julho de 2005 — posteriormente alterada pela Resolução nº 164, de 2014 — institui, em seu artigo 7º, os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social (Brasil, 2005). Entre esses instrumentos, incluem-se as conferências municipais, audiências e consultas públicas, iniciativas populares, além de plebiscitos e referendos (Brasil, 2005).

Durante a pandemia de COVID-19, o caráter presencial das audiências foi temporariamente flexibilizado, permitindo a realização de sessões em modalidade remota. Contudo, com o término da emergência sanitária, observou-se o retorno gradual ao formato presencial (Brasil, 2022).

No campo das infraestruturas do setor de telecomunicações, a Lei nº 13.116 de 2015, estabelece as “normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações” (Brasil, 2015). Em suas disposições finais, determina que, em municípios com população superior a 300 mil habitantes, deve haver uma comissão consultiva com a participação de representantes da sociedade civil (Brasil, 2015).

De modo semelhante, o Decreto No 8.033 de 2013, alterado pelo Decreto No 9.048 de 2017, dispõe sobre o uso de portos e instalações portuárias, prevendo a realização de audiências públicas antes da apresentação do edital do projeto proposto, a ser convocada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (Brasil, 2013). Já o Decreto No 7.624, de 2011, que dispõe sobre as infraestruturas aeroportuárias, também estabelece a obrigatoriedade de consultas e audiências populares nos editais de concessão (Brasil, 2011).

No campo das infraestruturas do setor ambiental nos anos 2000, o Decreto No 3.420, posteriormente alterado pelo Decreto no 4.864 de 2003, instituiu a criação do Programa Nacional de Florestas (PNF), concebido para formular e executar projetos “de forma participativa e integrada pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais e a sociedade civil organizada” (Brasil, 2000). Para tanto, o então Ministério do Meio Ambiente, atualmente denominado Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática (MMA), foi incumbido de promover a articulação institucional necessária à “elaboração e implementação dos projetos que integrarão” o plano podendo “acolher sugestões da sociedade civil para definir o alcance, as metas, as prioridades, os meios e os mecanismos institucionais e comunitários do PNF” (Brasil, 2000).

O mesmo decreto criou a Comissão Nacional de Florestas (CONAFLOR), órgão de natureza consultiva, prevendo em sua composição a representação de diversas organizações da sociedade civil, incluindo: Associação Brasileira de Estudantes de Engenharia Florestal - (ABEEF), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria de Madeira e Construção (CONTICOM), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais (SBEF) e uma entidade representativa das comunidades extrativistas, indicada pela direção do PNF (Brasil, 2000). Além disso, assegura-se a participação de Organizações Não Governamentais (ONGs) indicadas pelo Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento na estrutura do CONAFLOR, além de três representantes indicados pelas seguintes instituições de ensino superior em ciências florestais: Associação Brasileira de Ciências (ABC), Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior (ABEAS) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (Brasil, 2000).

Ainda no campo ambiental, a Resolução nº 001/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabelece normas e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, definindo critérios e diretrizes para a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1986). O artigo 11 determina que o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) deve ser público e acessível a todos os interessados e que, após a exigência de um estudo de impacto ambiental (EIA), deve ser criado um mecanismo de recebimento de comentários da sociedade, podendo incluir a realização de audiências públicas para divulgação de informações e debate sobre o projeto e seus impactos (Brasil, 1986).

A Resolução CONAMA nº 009/1987 aprofunda a regulamentação das audiências públicas no processo de licenciamento ambiental, definindo-as como espaços destinados a “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões” (Brasil, 1987). Essas audiências devem ocorrer sempre que o órgão licenciador as julgar necessárias ou quando solicitadas pela população afetada, devendo ser realizadas em locais acessíveis e registradas em ata sucinta, que subsidiará a decisão final sobre o projeto (Brasil, 1987).

Posteriormente, a Resolução nº 237/1997 revisou e acrescentou os procedimentos de licenciamento ambiental, reforçando a necessidade de combinar EIA, RIMA e audiências públicas antes da aprovação de empreendimentos potencialmente degradadores (Brasil, 1997). O processo de licenciamento, segundo a norma, compreende oito etapas principais — da definição dos estudos técnicos à emissão da licença — e prevê a realização de audiências adicionais quando necessário (Brasil, 1997). Etapas do procedimento ambiental (Brasil, 1997):

1. Definição dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários para o início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
2. Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes;
3. Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas;

4. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
5. A realização de audiência pública, quando couber;
6. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber;
7. Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
8. Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Por fim, o artigo 14, ao tratar das diferentes licenças - Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação - prevê a realização de mais audiências públicas caso seja necessário para a efetivação da sua emissão (Brasil, 1997). Nesse sentido, ao se tratar dos processos de análise de riscos ambientais em projetos no âmbito da legislação brasileira, se torna evidente que o instrumento de participação popular é o mesmo: a realização de audiências públicas.

Não há um consenso na literatura quanto à definição do que constitui uma audiência pública. Ainda assim, é possível identificar certas características recorrentes nesses processos participativos. De modo geral, as audiências públicas possuem caráter consultivo, e não deliberativo, são pontuais (e não permanentes), presenciais, coletivos, abertos a todos os interessados e regidos por normas específicas de funcionamento. Além disso, pressupõem a manifestação oral dos participantes e o debate entre os atores envolvidos (Ipea, 2013).

De forma geral, a análise do arcabouço normativo brasileiro sobre a participação social em projetos de infraestrutura evidencia a predominância de instrumentos como consultas e audiências públicas e populares e de referendos e plebiscitos.

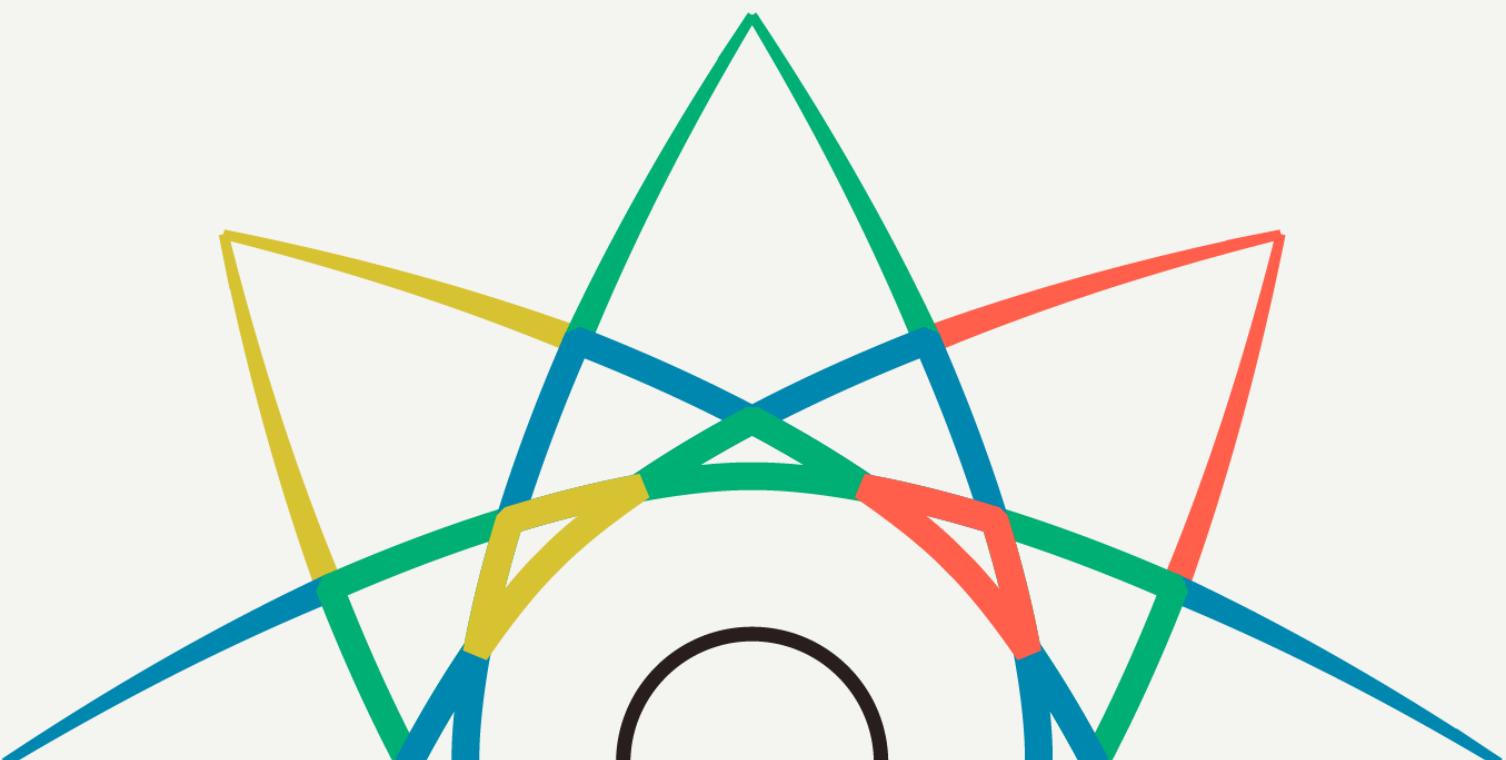
Embora existam tentativas de aproximação entre o poder público e a sociedade civil, com a sua designação em, por exemplo, conselhos deliberativos, observa-se que a participação social efetiva nesses processos ainda é limitada. Dessa forma a participação tende a ser consultiva e pouco ativa, limitando o engajamento efetivo da sociedade civil.

Um exemplo dessa limitação é o processo nº 02000.000631/2001-43, referente a um projeto de Resolução que tramitou por cerca de três anos e buscava ampliar a participação social nos processos de licenciamento ambiental, tornando obrigatória a realização de audiências públicas em casos que exigissem EIA e RIMA. Contudo, ao longo de sua tramitação, diversas propostas de maior envolvimento da sociedade foram suprimidas, e o projeto acabou arquivado em 2008. Uma tentativa de retomada em 2013 não prosperou, e não há registros de movimentação recente para sua reativação.

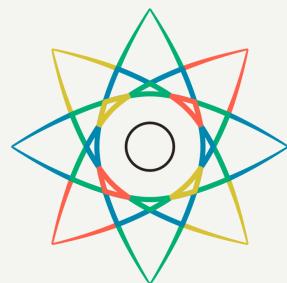
Diante disso, é possível diagnosticar que, nos projetos de infraestrutura, a participação social prevista em lei ainda se restringe majoritariamente à realização de audiências públicas, o que se revela insuficiente.

Assim, torna-se necessário ampliar o escopo e a qualidade da participação da sociedade civil, incorporando mecanismos mais inclusivos e deliberativos, de modo a promover a justiça ambiental e fortalecer a democracia participativa.

Na próxima seção, serão analisados os desafios, boas práticas e recomendações para o aprimoramento desse quadro e a redução do déficit democrático nos processos decisórios relacionados à infraestrutura.



Desafios e recomendações para a inclusão da participação social ativa



Embora a participação social esteja institucionalizada nas normas brasileiras (Brasil, 1986; Brasil, 1987; Brasil, 1997; Brasil, 2000; Brasil, 2001; Brasil, 2005; Brasil, 2011; Brasil, 2013; Brasil, 2015), sua concretização ocorre, em grande medida, por meio das audiências públicas, mecanismos considerados de baixo envolvimento participativo.

O relatório “Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal” do Ipea (2013) buscou avaliar se as audiências públicas previstas em lei têm produzido resultados efetivos após as suas realizações. O objetivo central do relatório tratou de identificar os fatores que influenciam e/ou limitam a efetividade dessas audiências no âmbito federal. O estudo evidencia que, apesar da pressão da sociedade civil, e de setores do próprio Governo Federal, ainda há um hiato entre o arcabouço normativo da participação e sua efetividade prática.

Ao examinar as normas nacionais relacionadas à participação social, constata-se uma dualidade. Se, por um lado, os atos normativos estabelecem condições mínimas para a efetividade da participação, por outro, engessam o processo ao restringirem sua adaptação às particularidades de cada contexto (Ipea, 2013). Essa rigidez se manifesta em portarias e regulamentos governamentais que definem como essas audiências devem ser realizadas, em um processo de padronização excessiva, que compromete a efetividade da participação social.

Assim, ainda que o marco normativo tenha contribuído para ampliar o papel da sociedade civil, especialmente ao tornar as audiências públicas obrigatórias em determinadas situações, essa institucionalização nem sempre se traduz em participação efetiva, pois frequentemente permanece no plano formal, sem impactos concretos sobre a tomada de decisão.

O Ipea (2013) alerta que, em muitos casos, a legislação é ultrapassada, omissa ou insuficiente. No campo do licenciamento ambiental, por exemplo, as normas do CONAMA, relevam-se defasadas e têm “impacto negativo na efetividade da participação” (Ipea, 2013, p.122).

A obrigatoriedade das audiências públicas restringe-se às situações em que há estudo de impacto ambiental (EIA), o que já limita a amplitude da participação. A partir dos estudos de caso de obras de hidrelétricas, o Instituto recomenda a realização de audiências públicas prévias ao EIA, de modo que a sociedade civil possa contribuir na definição dos temas importantes à serem pesquisados. Também propõe que as audiências ocorram ainda na etapa de planejamento dos empreendimentos, quando há maior margem para incorporar contribuições e ajustar diretrizes.

A temporalidade das audiências públicas constitui, portanto, um dos principais entraves à sua efetividade. Conforme o Ipea (2013), por serem eventos pontuais e não permanentes, as audiências públicas muitas vezes acontecem em momentos tardios, quando o projeto já está consolidado, dessa forma, é preciso garantir que elas ocorram em um momento no qual seja possível a incorporação das demandas da sociedade civil dentro do escopo do projeto (Ipea, 2013), permitindo que estas possuam um caráter mais transformador, transcendendo a sua mera função de esclarecimento e divulgação de informações ao público afetado.

Uma alternativa seria a realização de múltiplas audiências públicas em etapas estratégicas do ciclo de políticas públicas, conferindo-lhes caráter processual e transformador, em vez de meramente informativo (Ipea, 2013).

No ciclo de vida clássico dos projetos de infraestrutura, como já exposto, as audiências públicas são usualmente confinadas à etapa de licenciamento ambiental ou realizadas apenas mediante solicitação da sociedade civil. Essa limitação reduz sua eficácia, sobretudo em projetos de alto potencial de impacto socioambiental. Nesse contexto, o Climate Policy Initiative (CPI) recomenda a introdução da etapa de Pré-Viabilidade dentro do ciclo de projetos de infraestrutura (Chiavari et al., 2020). O CPI expõe que os:

“Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) apresentam falhas sistemáticas que não impedem que projetos mal desenhados, com impactos adversos no âmbito socioambiental, insustentáveis economicamente sem elevados subsídios governamentais, ou de grande complexidade de execução sigam adiante.”
(Chiavari et al., 2020, p.7)

Nesse contexto, o Climate Policy Initiative (CPI) propõe a inclusão de uma nova etapa no ciclo de infraestrutura: a Pré - Viabilidade. A criação da etapa de Pré - Viabilidade funcionaria como um filtro adicio -

nal, reduzindo as incertezas do ciclo de planejamento por meio da presença de um filtro de maior granularidade. As etapas previstas seriam a descrição do projeto e a análise da complexidade socioambiental (Chiavari et al., 2020). Cabe ressaltar que além da maior preocupação ambiental, torna-se essencial a introdução da sociedade civil na etapa proposta pelo CPI, uma forma de solucionar o déficit democrático presente nos projetos de infraestrutura.

Outra lacuna normativa diz respeito à participação de comunidades indígenas e povos tradicionais. Embora o Brasil tenha ratificado, em 2002, a Convenção No 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) referente à consulta prévia de comunidades tradicionais e povos indígenas (BID, 2022), sua regulamentação interna permanece incompleta. É fundamental, portanto, garantir a realização de audiências públicas específicas voltadas a esses grupos, assegurando que suas opiniões e interesses sejam efetivamente considerados e protegidos (Ipea, 2013).

A governança energética comunitária, conforme formulada no caso do Quilombo Serra dos Rafaéis, representa uma tecnologia social que desloca a tomada de decisão dos espaços exclusivamente institucionais para o interior dos territórios, articulando pertencimento, organização coletiva e controle comunitário sobre bens comuns (Sales, 2024).

O escopo dessas audiências públicas também influencia diretamente sua efetividade. O recorte do objeto que será deliberado nessas audiências deve ser delimitado com muito cuidado para que a sociedade civil possa opinar sobre os temas que julga mais importantes e, também, para que o gestor responsável pela condução dessa reunião possa sistematizar as contribuições dos participantes. Dessa forma, há uma difícil tarefa a ser realizada; se, por um lado, a delimitação excessiva do escopo pode levar a “uma menor valoração do processo participativo pelas partes interessadas e (...) a uma menor percepção de legitimidade da política em questão” (Ipea, 2013, p.125), um escopo muito amplo faz com que a coordenação dos debates e a sistematização das informações debatidas sejam mais difíceis. Assim, o recorte do tema das reuniões deve ser definido levando em conta a temporalidade e a adequação à política que está denso debatida; ele deve estar claro desde o início

do processo para melhor aproveitamento do tempo. Uma forma de ajudar nessa definição é a elaboração de um esquema da audiência com a indicação de qual é o seu objetivo e quais serão as etapas que se seguirão à essa reunião.

Além da questão da temporalidade das audiências, soma-se o desafio da carência de estruturas institucionais voltadas à participação social dentro dos órgãos governamentais. A falta de um pessoal especializado em participação social pode prejudicar a efetividade das audiências públicas, seja pela dificuldade de delimitação de escopo, seja pelo desconhecimento dos regulamentos e processos relacionados à participação social (Ipea, 2013). Além da instituição de setores especializados pela participação social em entidades federais, é necessário um bom preparo do mediador dessas audiências; a atuação de um mediador tem direta influência em questões como efetividade, seriedade e legitimidade do processo, por isso a sua escolha deve ser realizada com bastante cuidado. Um bom mediador deve ser neutro em relação à temática, deve ser reconhecido como neutro pelo público presente e deve ter capacitação em metodologias participativas (Ipea, 2013, p.127).

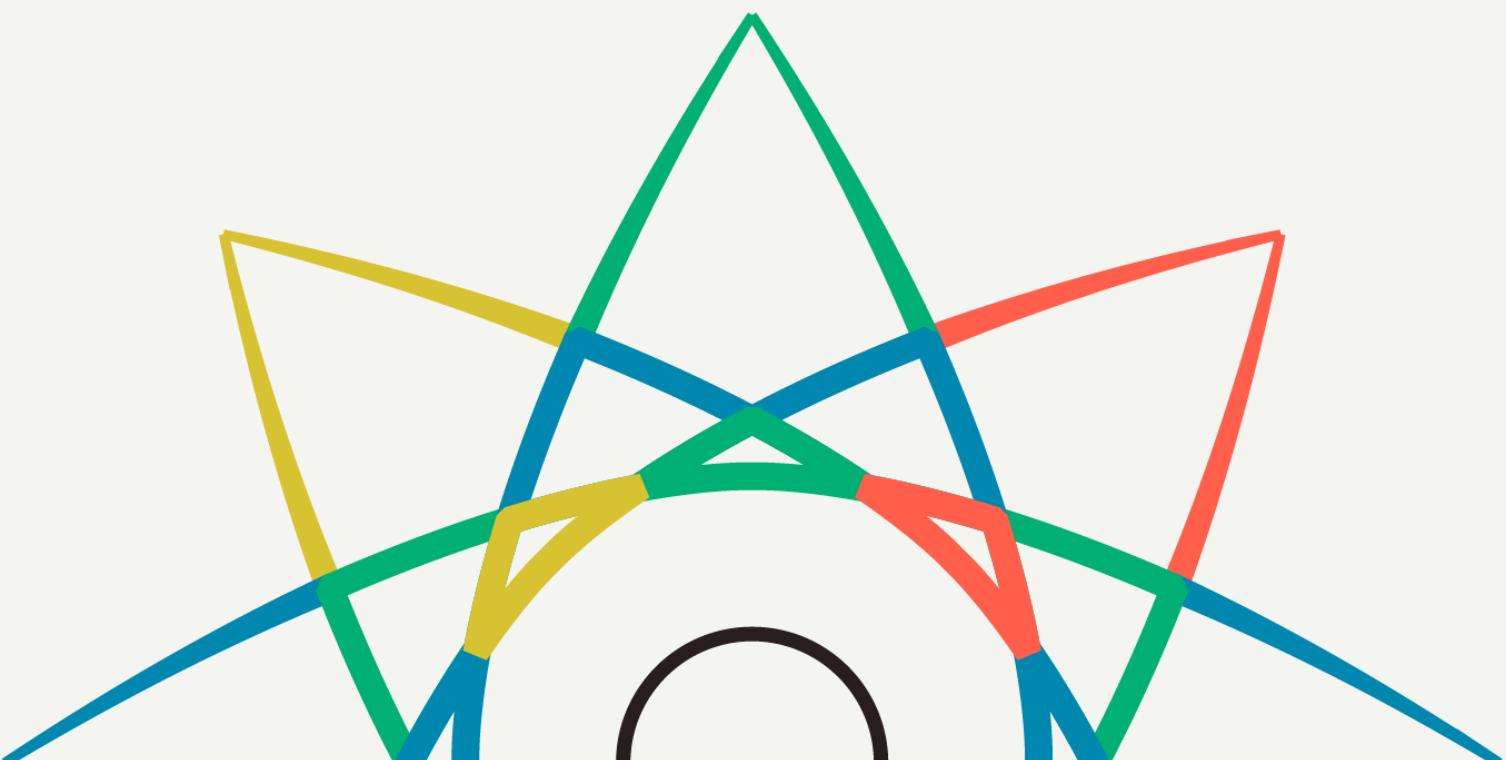
Em relação às metodologias participativas, é necessário que estas sejam claras, adequadas, que busquem aumentar as percepções de legitimidade e seriedade das audiências públicas e potencializem a capacidade dos gestores de sistematizar as propostas trazidas pela sociedade civil (Ipea, 2013). Logo, a escolha da metodologia participativa adequada e o desenho da audiência são de suma importância na efetividade do processo.

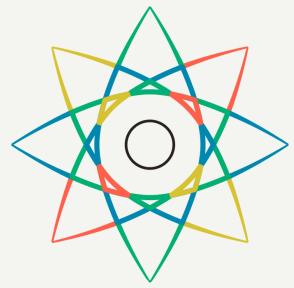
Existe uma gama muito diversa de metodologias participativas, o que torna necessário levar em conta as especificidades em relação ao tema e grupo social envolvido. O guia Avaliação Participativa Social (Firmiano et al., 2025), elaborado pelo Participatory and Intersectional Monitoring and Evaluation Hub (PRIME Hub) do BRICS Policy Center, sistematiza diversas abordagens participativas de Monitoramento e Avaliação (M&A) voltadas ao fortalecimento da gestão democrática. O documento evidencia como metodologias bem escolhidas podem ampliar o poder transformador desses espaços de escuta e deliberação.

Após a realização das audiências, é imprescindível oferecer à sociedade devolutivas formais e transparentes, indicando quais contribuições foram incorporadas e quais não foram, com justificativas claras (Ipea, 2013). Esse retorno fortalece a percepção de legitimidade e a confiança pública no processo.

A transparéncia deve permear todas as etapas, da convocação à divulgação dos resultados, e a linguagem dos relatórios deve ser acessível e compreensível, de modo a democratizar o acesso à informação.

Por fim, há desafios de infraestrutura material. A disponibilidade de locais adequados, recursos logísticos e condições técnicas influencia diretamente a qualidade da participação. O Ipea (2013) observa que audiências realizadas em ambientes adequados aumentam a percepção de seriedade e compromisso do governo. Portanto, a legislação não deve apenas tornar obrigatória a realização das audiências públicas, mas também assegurar condições estruturais e financeiras para sua efetivação.





Considerações Finais

A análise da participação social nos ciclos de projeto de infraestrutura não deve ser tratada apenas como uma etapa processual; é necessário o seu entendimento como um elemento-chave para a promoção da justiça ambiental. A revisão de marcos normativos brasileiros demonstra que, embora existam instrumentos legais de consulta social, sua aplicação permanece desigual, frequentemente marcada por baixa acessibilidade e limitada influência da sociedade civil nas decisões finais. No contexto brasileiro, observa-se que o caminho para uma participação social efetiva é longo e cheio de lacunas.

Para a promoção de uma transformação inclusiva, é necessário deslocar a lógica de uma participação meramente consultiva e simbólica para uma participação deliberativa, na qual comunidades afetadas tenham real capacidade de influenciar decisões. Caminhos para essa transformação incluem

mudanças nas legislações, a institucionalização de setores de participação social dentro de órgãos governamentais, a criação de etapas preliminares no ciclo de políticas públicas e reflexão sobre quem são os stakeholders (incluindo comunidades tradicionais e povos periféricos). A adoção dessas sugestões representa uma forma de reduzir conflitos, trazer mais legitimidade às decisões e favorecer soluções que integrem proteção ambiental, inclusão social e desenvolvimento territorial.

Assim, a promoção da justiça ambiental e da participação social em projetos de infraestrutura depende não apenas de ajustes técnicos, mas, sobretudo, de uma reorientação política e institucional que reconheça a importância da pluralidade de vozes na formulação e implementação das políticas públicas. A consolidação de uma agenda estruturada de democratização da participação social constitui condição fundamental para que os projetos de infraestrutura possam contribuir efetivamente para a construção de sociedades mais equitativas, ambientalmente responsáveis e institucionalmente democráticas.

Além disso, no contexto recente de debates sobre o marco legal do licenciamento ambiental no Brasil, a tentativa de derrubada de vetos presidenciais relacionados a dispositivos de proteção socioambiental representa um desafio adicional à consolidação de uma agenda de participação social qualificada. Esses embates evidenciam a forte disputa política em torno do licenciamento ambiental, no qual interesses econômicos, pressões do setor produtivo e estratégias legislativas de flexibilização normativa frequentemente se sobrepõem às garantias de proteção de direitos territoriais e ambientais. A derrubada de vetos tende a fragilizar ainda mais os mecanismos de controle social e de prevenção de danos, sobretudo ao reduzir exigências de estudos de impacto, restringir a obrigatoriedade de audiências públicas e limitar o poder de órgãos ambientais e comunidades afetadas.

Nesse cenário, os riscos de retrocessos institucionais se intensificam, uma vez que a flexibilização do licenciamento pode aprofundar assimetrias de poder, ampliar a judicialização dos conflitos socioambientais e reduzir os espaços de deliberação pública. Para comunidades tradicionais, povos indígenas e populações periféricas, essas mudanças podem significar não apenas a perda de garantias legais mínimas, mas também o enfraquecimento de instrumentos historicamente conquistados de defesa territorial e participação nos processos decisórios.

Assim, a disputa em torno dos vetos não se limita a um debate técnico-legislativo, mas expressa uma arena de conflito político-institucional sobre o próprio modelo de desenvolvimento e sobre quem tem o direito de decidir acerca dos usos do território.

A derrubada de vetos, portanto, não se apresenta apenas como um movimento legislativo, mas como um fator potencial de reconfiguração do arranjo de governança ambiental no país, com implicações diretas para a efetividade da participação social e para a promoção da justiça ambiental. Em contextos de enfraquecimento institucional, torna-se ainda mais urgente o fortalecimento de abordagens como a avaliação participativa, que podem funcionar como espaços contra hegemônicos de produção de evidências, visibilização de impactos e construção de alternativas mais justas e inclusivas no planejamento e gestão de projetos de infraestrutura.

A experiência do Quilombo do Cumbe evidencia que projetos de energia renovável, quando concebidos sem participação deliberativa e adequada, podem reproduzir novas formas de colonialismo energético, gerando conflitos territoriais, criminalização de lideranças e aprofundamento das injustiças ambientais em comunidades negras e tradicionais (CBJC, 2024).

Nesse sentido, a avaliação se apresenta não apenas como uma ferramenta técnica, mas como um instrumento político-institucional capaz de tensionar assimetrias de poder e reorientar decisões em favor da justiça ambiental.

A avaliação participativa contribui para esse contexto ao possibilitar a incorporação estruturada da participação social ao longo de distintas etapas do ciclo de projetos de infraestrutura, interagindo com os demais tipos de avaliação como a de necessidades, avaliação de desenho, avaliação de implementação, avaliação de custo-benefício e avaliação de impacto. Cabe ressaltar que instrumentos como a avaliação executiva e a avaliação avaliativa perpassam mais de uma dessas etapas, enquanto a avaliação de necessidades busca evidenciar um diagnóstico mais amplo do projeto. A avaliação participativa, por sua vez, constitui uma abordagem metodológica voltada à incorporação da participação social no processo avaliativo, conforme ilustrado no ciclo a seguir.

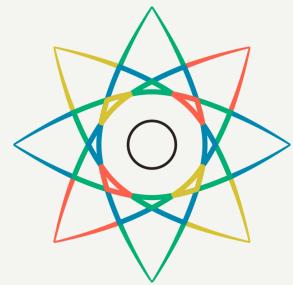
É importante ressaltar que a ilustração apresentada não busca delimitar o escopo nem esgotar os usos potenciais da avaliação. Seu propósito é tornar visíveis as diversas possibilidades de aplicação da avaliação ao longo do ciclo.

Desta forma, a avaliação configura-se como uma ferramenta estratégica para o alcance dos objetivos do projeto, o que reforça a importância da adoção de metodologias mais inclusivas, participativas e territorialmente sensíveis.

Figura 2: M&A e o Ciclo de vida de projetos de infraestrutura



Fonte: Elaboração própria, adaptado com base em OCDE (2016).



Referências:

BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução n. 34, de 1º de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada n. 164, de 26 de março de 2014. Orientações e recomendações sobre o conteúdo mínimo dos planos diretores municipais. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 481, de 22 de novembro de 2022. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4842>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF: CONAMA, 1986. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?id=745&option=com_sisconama&task=arquivo.download. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 9, de 3 de dezembro de 1987. Procedimentos para realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, DF: CONAMA, 1987. Disponível em: <https://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Conama-009-87-Audi%C3%A3ncias-P%C3%A3blicas-no-processo-de-LA.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre conceitos, sujeição e procedimento para obtenção de licenciamento ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: CONAMA, 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Decreto n. 3.420, de 20 de abril de 2000. Regulamenta a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 abr. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3420.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Decreto n. 7.624, de 22 de novembro de 2011. Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 nov. 2011.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7624.htm. Acesso em: 7 nov. 2025.

BRASIL. Decreto n. 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 jun. 2013.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-8033-27-junho-2013-776379-norma-pe.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/101340/estatuto-da-cidade-lei-10257-01>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.116, de 20 de abril de 2015. Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis n. 9.472, de 16 de julho de 1997, n. 11.934, de 5 de maio de 2009 e n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 abr. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13116.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

CENTRO BRASILEIRO DE JUSTIÇA CLIMÁTICA (CBJC). Se não agora, quando? Se não nós, quem seria? Quilombolas do Cumbe na confluência dos sonhos. [S. l.]: CBJC, 2024.

CHIAVARI, Joana; ANTONACCIO, Luiza; BARROS, Ana Cristina; FRISCHTAK, Cláudio. Ciclo de vida de projetos de infraestrutura: do planejamento à viabilidade. Criação de nova fase pode elevar a qualidade dos projetos. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

CTE – Centro de Tecnologia de Edificações. Infraestrutura sustentável: uma tendência mundial. São Paulo: CTE, [s.d.]. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Implementing_a_Life_Cycle_Approach_to_Infrastructure_2024.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

FIRMIANO, Marília R.; CALIANO, Raíssa; ROCHA DE SIQUEIRA, Isabel; MALLET, Lara; PÓVOAS, Gabriel; ALLEMAND, Pedro. Avaliação e participação social: um guia para o fortalecimento da gestão democrática. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2025. (Coleção BPC Paper).

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. Implementing a life-cycle approach to infrastructure: a policy roadmap for cities. Genebra: World Economic Forum, 2024. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Implementing_a_Life_Cycle_Approach_to_Infrastructure_2024.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

IBAMA. Sobre o LAF. Ibama. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/sobre>. Acesso em: 25 nov. 2025.

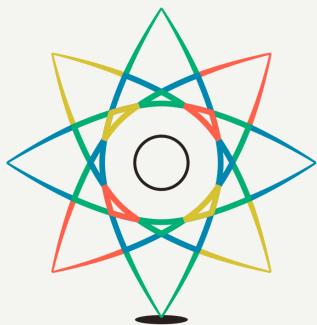
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Potencial de efetividade das audiências públicas do Governo Federal: relatório de pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2013. 144 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.

**ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE).** Integrity framework for public investment. Paris: OECD Publishing, 2016. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/integrity-framework-for-public-investment_9789264251762-en.html. Acesso em: 2 nov. 2025.

ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: SILVA, Mauro Santos (org.). Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, DF: Ipea, 2022. cap. 1, p. 23–43. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0>. Acesso em: 2 nov. 2025.

SALES, Ricélia Maria Marinho; SALES, Luís Gustavo de Lima. Governança energética comunitária: Quilombos Serra dos Rafaéis – Chapada do Araripe, porção de Simões – PI. Sousa, PB: GDV Editora, 2024.

WATKINS, Graham. Delivering sustainable infrastructure. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2018. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/en/delivering-sustainable-infrastructure/>. Acesso em: 3 nov. 2025.



PRIME

Participatory and Intersectional
Monitoring and Evaluation Hub



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS

bricspolicycenter.org