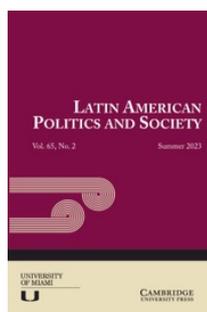


[Versão traduzida] [Translated version]

Como citar:

Heinelt, M., and Lima, V. (2023). Enforcing Citizen Participation Through Litigation: Analyzing the Outcomes of Anti-Dam Movements in Brazil and Chile.

*Latin American Politics and Society*, 1-25. DOI:10.1017/lap.2023.7



## **Reforçando a Participação Cidadã através da Judicialização: Análise os Resultados dos Movimentos Anti-Barragens no Brasil e no Chile**

Marie-Sophie Heinelt

Valesca Lima

### **Resumo**

---

Na política ambiental, os movimentos sociais desempenham um papel crucial, promovendo os direitos participativos e confrontando injustiças, desigualdades e os interesses dos poderosos. Este artigo examina um tópico pouco explorado na literatura sobre movimentos sociais, especialmente na América Latina: o uso da judicialização para forçar os tomadores de decisão a cumprir formatos participativos, especificamente no contexto da oposição às barragens hidrelétricas. Esses projetos frequentemente causam impactos destrutivos no meio ambiente e nas comunidades locais. Este estudo analisa quatro casos de litígios ambientais que interromperam a construção de barragens no Brasil e no Chile, identificando caminhos causais para uma ação coletiva bem-sucedida. O artigo se concentra em duas dimensões do sucesso do movimento: a implementação de formatos participativos e o cancelamento dos projetos de barragem. De acordo com o modelo de efeito conjunto da teoria dos movimentos sociais, a comparação entre casos de disputas legais mostra que a busca de estratégias jurídicas paralelamente à ampla mobilização social e ao apoio de aliados institucionais podem levar a resultados de sucesso.

Palavras-chave: Judicialização, democracia participativa, Brasil, Chile, barragens hidrelétricas, políticas ambientais, resultados de movimentos sociais

## Introdução

---

Os governos latino-americanos promovem usinas hidrelétricas como fonte de energia sustentável para atender às crescentes necessidades energéticas nacionais (Bréthaut e Schweizer, 2018). No entanto, esses projetos frequentemente provocam graves impactos sociais e ambientais (Fearnside 2016; Tilt et al. 2009), levando à resistência das comunidades locais e dos grupos de defesa ambiental (Shah et al. 2019; Silva 2016). Essa oposição vai além de um simples protesto contra os impactos sociais e ecológicos das barragens. Ela também é uma crítica às profundas desigualdades que moldam a política de desenvolvimento na região latino-americana.

Hochstetler e Tranjan (2016) discutem a problemática dos modelos de desenvolvimento nas políticas estatais que envolvem consulta e contestação cidadã, uma vez que a inclusão dos cidadãos na tomada de decisões é às vezes vista como um obstáculo aos interesses nacionais de desenvolvimento. Além de projetos de mineração, gás e petróleo, os conflitos em torno de barragens se tornaram um dos campos mais importantes de conflitos socioambientais na América Latina (EJOLT, 2022). Além das consequências físicas das barragens, a oposição a elas é geralmente alimentada pela exclusão das comunidades afetadas nos processos de tomada de decisão no curso dos procedimentos de licenciamento ambiental que requerem participação cidadã. Essa participação é regularmente negligenciada na prática (Fearnside, 2016). Conseqüentemente, as comunidades frequentemente não são consideradas no projeto de barragens que as afetam, e os planos de construção, reassentamento e compensação são muitas vezes desenvolvidos sem sua participação (Égré e Senécal, Referência Égré and Senécal, 2003). No curso desses conflitos, os cidadãos recorrem a uma variedade de estratégias que podem fazer cumprir as regulamentações participativas e cancelar projetos de barragens ex-post.

Estudos anteriores sobre governança ambiental e desenvolvimento na América Latina frequentemente se concentraram nas deficiências de instituições e estruturas regulatórias fracas e, como consequência, na falta de tomada de decisões ambientalmente e socialmente sustentáveis (Bréthaut and Schweizer, 2018; Silva, 2012). Nesta área, pouca atenção tem sido dada aos mecanismos que garantem a participação dos cidadãos nos processos de política ambiental, como avaliações de impacto ambiental (EIAs); e ainda menos se sabe sobre o uso de litígios para forçar os tomadores de decisão a cumprir formatos participativos, como consultas (ver Jaskoski, 2020). Vários autores que examinam a democracia participativa na América Latina também diagnosticaram uma lacuna de implementação, o que significa que, apesar da disposição formal de canais para a participação dos cidadãos na tomada de

decisões, obter uma influência cidadã substancial é muito mais difícil na prática (Wright e Tomaselli; Lima, 2019).

Este artigo expande essa literatura ao examinar o potencial das estratégias legais para fechar a lacuna de implementação, particularmente argumentando que o litígio, combinado com a mobilização social e a aliança institucional, é um instrumento poderoso para fortalecer a contribuição dos cidadãos nas decisões ambientais. Ao investigar como os movimentos anti-barragens buscam remédios legais para evitar a construção de barragens, este estudo também lança luz sobre as condições que podem levar à prevenção bem-sucedida de barragens e fortalecer os processos participativos na governança ambiental a longo prazo.

A literatura recente tem mostrado que o litígio contra a aprovação de projetos no curso das EIAs se tornou uma ferramenta frequentemente usada pelos cidadãos contra a instalação de barragens (por exemplo, Barandiarán, 2020). Este estudo se baseia nessa pesquisa e a expande ao investigar mais profundamente como as comunidades obtêm sucesso ao se opor a projetos anti-barragens, recorrendo a uma combinação de meios legais e estratégias de protesto que resultam em cancelamento. O sucesso é observado em duas dimensões. A primeira é se os objetivos das comunidades foram alcançados, ou seja, se conseguiram impedir os projetos de barragens. A segunda é se os formatos participativos puderam ser ainda mais fortalecidos e implementados como uma rotina de política.

Este estudo utiliza uma abordagem comparativa de estudo de caso para examinar quatro casos de sucesso de litígios ambientais: a barragem de Tijuco Alto e a barragem de São Luiz do Tapajós (Brasil) e a barragem do Mediterrâneo e o projeto Doña Alicia no Chile. Com base nas lições desses casos, a análise tem como objetivo responder às seguintes perguntas: Quais condições causais levam à oposição bem-sucedida dos cidadãos contra barragens? E como o litígio, em particular, pode preencher as lacunas de inclusão dos cidadãos na tomada de decisões?

O artigo está organizado da seguinte forma. A próxima seção discute a literatura anterior sobre licenciamento ambiental na América Latina e relaciona a pergunta de pesquisa à discussão teórica sobre as consequências políticas dos movimentos sociais. Assim, construímos nossa própria abordagem conceitual ao litígio utilizado como estratégia dos movimentos cidadãos para reverter aprovações de barragens e garantir a adesão das autoridades a formatos participativos. A seção de métodos é seguida pelos resultados das análises dentro de cada caso. Uma discussão comparativa sintetiza os resultados empíricos dos quatro casos. A seção de conclusão destaca a contribuição deste estudo para a literatura e sugere áreas para pesquisas futuras.

## Participação na Governança Ambiental na América Latina

---

## *Contexto da Pesquisa*

As decisões sobre a construção de barragens são comumente tomadas no curso do licenciamento ambiental, incluindo Avaliações de Impacto Ambiental (AIAs) de projetos propostos. A tendência de expandir a participação cidadã nas AIAs vem ocorrendo na América Latina desde a década de 1990, prevendo a consulta aos cidadãos; por exemplo, na forma de fóruns públicos ou apresentação de observações por escrito pelas comunidades locais, bem como a consideração da contribuição dos cidadãos como requisito para a aprovação do projeto. No entanto, mesmo que a participação das comunidades afetadas na tomada de decisões esteja prevista na legislação, o licenciamento frequentemente é acompanhado por conflitos, pois a exigência de consulta aos cidadãos é frequentemente ignorada na prática (De Castro et al. 2016 ; Walter and Urkidi, 2016).

Embora os detalhes dos procedimentos de licenciamento para projetos de infraestrutura variem de país para país, estes apresentam várias características comuns em toda a região da América Latina (Pereira, 2019), incluindo a apresentação de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) pelos desenvolvedores do projeto. Esses estudos costumam ser realizados por consultores especializados pagos pelos desenvolvedores. Para obter a aprovação do projeto, os proponentes muitas vezes tendem a minimizar os riscos potenciais e os requisitos para mitigação de impacto. Táticas frequentes também incluem definir a área de impacto geográfico do projeto de forma restrita; por exemplo, considerando apenas a proximidade imediata do projeto e ignorando os impactos sociais indiretos, inclusive negando a presença de comunidades locais (Merino, 2018; O'Faircheallaigh, 2017).

Mesmo quando ocorre a participação e o conhecimento e observações dos residentes são canalizados para os processos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIAs), não há garantia de que os tomadores de decisão os considerarão. Nesse contexto, o desequilíbrio de poder entre as comunidades e as empresas é evidente. Estas últimas geralmente podem mobilizar extensos recursos políticos, financeiros e técnicos, que recebem consideração por parte das autoridades de tomada de decisão, devido à natureza altamente técnica dos processos de licenciamento. Outro desafio é que as consultas públicas geralmente são financiadas pelos proponentes do projeto, o que lhes confere um controle substancial sobre a extensão e a forma da participação cidadã nas AIAs (O'Faircheallaigh, 2017).

Uma questão relacionada que subjaz às relações de poder entre as comunidades afetadas e os proponentes envolve os valores subjacentes que sustentam o licenciamento ambiental. As narrativas dominantes do desenvolvimento de infraestrutura na América Latina enfatizam sua importância estratégica como fonte de emprego e crescimento econômico, desvalorizam a natureza e equiparam o desenvolvimento ao interesse nacional, tornando ainda mais difícil opor-se à aprovação de projetos respectivos, como barragens, e resultando na generalizada ignorância dos impactos negativos dos

projetos (Silva, 2016; Hochstetler and Keck, 2007). A litigação é vista como uma opção para reverter as aprovações de barragens nesses contextos.

Os mecanismos subjacentes que levam ao sucesso dessa estratégia podem ser emprestados das pesquisas sobre movimentos sociais.

### *Referencial Teórico*

No nível do resultado dos movimentos contra barragens, nossa variável dependente, o sucesso, é observado em duas dimensões. A primeira é se os objetivos das comunidades foram alcançados; ou seja, se eles conseguiram impedir projetos de barragens. A institucionalização de formatos participativos e sua implementação como rotina política pode ser considerada uma segunda dimensão do sucesso. Isso pode ser válido porque, como nossos estudos de caso mostrarão, decisões ilegais são canceladas ex-post quando não são baseadas nos formatos participativos exigidos. É plausível que a reversão de tais decisões incentive as autoridades e os proponentes do projeto a aderir aos formatos participativos desde o início, o que contribui para o fortalecimento dos novos marcos institucionais no futuro.

De uma perspectiva mais ampla, o institucionalismo sociológico considera essa implementação de longo prazo como um processo de socialização e aprendizado por diferentes atores, incluindo autoridades políticas, com base em rotinas políticas (Powell and DiMaggio 1991). O cancelamento de decisões ilegais pelos tribunais como consequência de litígios cidadãos pode ter esse efeito.

Litigância, no contexto deste estudo, refere-se a estratégias judiciais que fazem valer direitos constitucionais e humanos por meio de ações judiciais e objeções formais ao EIA (Hess and Satcher, 2019). Após a aprovação de barragens sem o seu consentimento, as comunidades têm usado a lei civil para responsabilizar empresas e agências governamentais e forçá-las a aderir a formatos participativos, por um lado, e a ganhar tempo para reanalisar os IASs, por outro lado (Jaskoski, 2014; Roa-García e Brown, 2017). Frequentemente, objeções legais contra EIAs avançam nos tribunais porque os empreendedores não cumpriram as exigências de participação cidadã e padrões ambientais necessários.

Para buscar caminhos e condições que expliquem como o sucesso pode ser alcançado por meio de litígios, recorreremos à literatura sobre movimentos sociais, que sugere que os movimentos cidadãos têm, no máximo, um impacto moderado nas políticas públicas (Giugni, 2007). Aplicado ao contexto de nossa pesquisa, a oposição bem-sucedida às barragens na América Latina é realmente um fenômeno raro, embora, como observam Hochstetler e Tranjan (2016), a maioria da literatura lide com casos em que os movimentos podem ter algum impacto, seja alterando ou atrasando os projetos (ver também

McAdam and Boudet, 2012). Assim, os atores estatais e sociais têm certa capacidade de mudar a natureza dos impactos do projeto ou de insistir em compensações pelos impactos, mas têm pouco poder para interromper os projetos completamente.

Este artigo mostrará que quando e como esses resultados raros ocorrem são afetados principalmente pela capacidade dos atores estatais e sociais de desafiar conjuntamente um projeto. Para explicar quando isso pode acontecer, destacamos os efeitos combinados dos movimentos cidadãos; estruturas de oportunidade política, como aliados políticos; opinião pública, bem como outros fatores contextuais, com base na literatura sobre consequências dos movimentos sociais (ver Lima et al., 2023). O estudo se baseia em hipóteses e resultados de pesquisas anteriores, mas com um novo foco no papel do litígio.

O modelo de mediação política (Amenta et al., 2010) aponta para os efeitos condicionais das estruturas de oportunidade política e dos movimentos sociais. Conceituamos a opção por desafios legais contra propostas de barragens como uma característica importante da estrutura de oportunidade político-jurídica na qual os movimentos cidadãos atuam (ver também Boutcher e McCammon, 2018; Michael, 2020). Concentramo-nos no litígio como a principal condição para o sucesso dos cidadãos em resistir à construção de barragens.

Foram feitas várias sugestões sobre como incorporar os fatores contextuais de sucesso do movimento social em argumentos multicausais e extrair os caminhos envolvidos (Amenta et al. Referência Amenta, 2010). Em particular, tem sido enfatizada a importância de aliados políticos poderosos e de uma opinião pública favorável como recursos externos cruciais que, quando acompanhados pela mobilização cidadã, facilitam seu impacto nas políticas públicas (Giugni, 2007). Nessa linha de pesquisa, o modelo de efeito conjunto de Giugni sobre os resultados dos movimentos sociais (2007) é o mais adequado como ferramenta explicativa para nossa empreitada de pesquisa.

Giugni (2007) distingue três variantes do modelo, dependendo se aliados políticos, opinião pública ou ambos os fatores são necessários para que um movimento tenha impacto nas políticas. Giugni argumenta que tanto aliados políticos quanto opinião pública ajudam os movimentos a terem sucesso. Para forçar os tomadores de decisão a se engajarem em uma reforma substantiva de políticas, é necessário ter a presença conjunta e simultânea de um forte movimento social e ou um aliado político importante na arena institucional ou uma opinião pública favorável, ou ambos. Nesse aspecto, o impacto do protesto na política é maior quando tanto os aliados políticos quanto a opinião pública formam um ambiente favorável para a mudança de políticas ocorrer (Giugni, 2007). Neste estudo, o modelo apoia a noção de que a oposição a projetos de barragens por meios legais é realmente desafiadora, especialmente para os cidadãos. No entanto, a possibilidade de uma opinião pública favorável e aliados

na burocracia estarem, em princípio, presentes no Brasil e no Chile nos leva a assumir que esses podem ser os fatores explicativos relevantes para nossos estudos de caso.

## Métodos

---

A análise empírica baseia-se em análises intra-caso e em uma posterior comparação entre casos de quatro processos de tomada de decisão sobre barragens no Brasil e no Chile, onde consecutivas administrações governamentais favoreceram grandes projetos de energia hidrelétrica. Portanto, tanto o contexto brasileiro quanto o chileno podem ser considerados ambientes menos propensos para o sucesso da oposição cidadã às barragens.

O presente estudo concentra-se em duas dimensões do sucesso do movimento: a implementação de formatos participativos e o cancelamento de projetos de barragens. Ao adotar essas duas características como nossa principal variável dependente para identificar caminhos causais para um fenômeno ainda raro (Della Porta, 2012; Gerring, 2006), oferecemos análises que podem ser transferidas para outros contextos, incluindo aqueles menos desafiadores (George e Bennett, 2005). Baseamo-nos em análises de quatro casos: as barragens de Tijuco Alto e São Luiz do Tapajós no Brasil, e as disputas em torno das barragens Mediterráneo e Doña Alicia no Chile. As evidências foram coletadas de diferentes bancos de dados sobre conflitos ambientais: EJAAtlas, Mapa de Conflitos (Brasil) e SEA (Chile); de fontes oficiais; comunicados de imprensa, por exemplo, de ONGs, e documentação oficial de EIAs; atas de audiências públicas; e declarações judiciais. A análise aprofundada e a triangulação das diferentes fontes de dados (McAdam e Boudet, 2012; McAdam, 2020) permitiram acompanhar os processos de tomada de decisão ao longo dos anos, combinando diferentes perspectivas e ângulos internos e externos, equilibrando possíveis vieses que fontes únicas possam ter. Isso possibilitou alcançar uma maior precisão e detalhamento dos caminhos causais para o sucesso do movimento (Bosi, 2016).

Além disso, a comparação subsequente dos quatro casos oferece a oportunidade de explorar trajetórias relevantes na litigância relacionada às EIA com maior validade externa devido a semelhanças nas regras de licenciamento e nos formatos participativos de ambos os países. Por exemplo, tanto o Brasil quanto o Chile codificaram inovações participativas na governança ambiental e ratificaram, entre outros acordos, a Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989 (OIT nº 169), que exige a consulta aos povos indígenas sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los (Artigo 6).

### *Governança Ambiental no Chile e no Brasil*

No Chile, a governança ambiental tem sido moldada por uma ortodoxia econômica hostil à sustentabilidade, um legado da era autocrática (Hochstetler, 2012). A partir da década de 1990, o governo democraticamente eleito da *Concertación* tomou medidas para criar um quadro institucional ambiental mais integrado. Em 1990, foi criada a agência ambiental nacional, a Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), e em 1994, o Congresso promulgou um novo marco legal para a governança ambiental, a Lei nº 19.300. Com base nessa lei, a CONAMA adquiriu responsabilidades, contando com uma direção central e comissões regionais descentralizadas.

Dentre suas atribuições, o CONAMA supervisionava a participação cidadã nas EIAs, os padrões de qualidade ambiental, a responsabilidade dos projetos por danos ambientais e o sistema de EIA. A lei de 1994 estabeleceu a participação cidadã na formulação da política ambiental, especialmente no decorrer das EIAs, com base em consultas públicas ou na apresentação de observações dos cidadãos (*observaciones*). Mais recentemente, reformas institucionais foram promulgadas devido à pressão da sociedade civil após vários conflitos ambientais (Delamaza, 2018). Durante o primeiro mandato da presidente Michelle Bachelet, o Chile iniciou uma reforma abrangente das instituições ambientais. O resultado foi a legislação de 2010 que altera a Lei Ambiental de 1994. A nova lei (Nº 20.417) estabeleceu um Ministério do Meio Ambiente e um novo Serviço de Avaliação Ambiental (SEA), com a tarefa de garantir a participação em IAAs e Declarações Ambientais (EIDs). Desde 2010, o SEA tem a atribuição explícita de considerar as características sociais, econômicas, culturais e geográficas das comunidades afetadas pelos projetos e tornar a participação acessível às comunidades vulneráveis, geograficamente isoladas e indígenas. Além disso, as decisões do SEA podem ser objeto de recurso (Baver, 2021).

Apesar de abrigar 12% da água doce do mundo e 12,5% das florestas do mundo (FAO, 2020), o Brasil não possui uma legislação precisa sobre licenciamento ambiental. Por muito tempo, a política ambiental ocupou um lugar marginal nas políticas nacionais (Câmara, 2013). Em 1981, foi criado um marco legal e institucional para enfrentar os desafios ambientais pendentes com o estabelecimento da *Política Nacional do Meio Ambiente* (Lei Nº 6938/1981). Essa lei substituiu a legislação ambiental altamente fragmentada dos anos 1970, que refletia a abordagem extrativista da ditadura militar. Essa legislação impôs a exigência de licenciamento ambiental no nível das autoridades nacionais para atividades que utilizam recursos naturais ou são potencialmente poluidoras. A lei marcou o início da expansão da capacidade do Estado brasileiro de fazer cumprir as regulamentações ambientais, em

particular com a criação do *Conselho Nacional do Meio Ambiente* (CONAMA). Semelhante ao seu homólogo chileno, as responsabilidades do CONAMA brasileiro incluem a formulação e fiscalização de normas ambientais (Artigo 8).

No Brasil, a participação cidadã no licenciamento ambiental inclui audiências públicas (Ordem No. 419/2011). Quando os EIAs são apresentados, eles não são discutidos com as comunidades afetadas devido à confidencialidade industrial. Um documento separado chamado Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é publicado em linguagem simples, naquilo que se supõe ser a versão transparente do EIA. O EIA/RIMA deve apresentar todos os impactos ambientais e sociais potenciais do empreendimento, bem como medidas mitigadoras. Esses documentos são obrigatórios para grandes projetos que afetam terras indígenas ou quilombolas<sup>1</sup>. No entanto, os cidadãos têm voz apenas em estágios avançados do licenciamento, durante a audiência pública.

De acordo com a Resolução nº 09/1987 do CONAMA, as audiências públicas no processo de licenciamento servem "para expor às partes interessadas o conteúdo do produto em análise [EIA] e seu respectivo RIMA, esclarecendo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões dos presentes" (Artigo 1). As audiências são a única oportunidade formal de participação pública no processo de licenciamento e são meramente consultivas. No entanto, embora não sejam vinculativas, as perguntas, sugestões e críticas durante uma audiência podem ser levadas em consideração na avaliação final pelos técnicos dos órgãos ambientais. Erros e inconsistências nos EIAs/RIMAs frequentemente são o que sustentam a judicialização de projetos de barragens, como mostrarão os estudos de caso.

Apesar das disposições para a contribuição dos cidadãos, a falta de transparência e a negligência da participação na prática são os principais desafios para a governança ambiental democrática no Chile (Rodríguez-Luna, 2021), assim como no Brasil (Zhour, 2008). Consequentemente, oponentes de projetos têm recorrido cada vez mais a processos judiciais, especialmente contra EIAs (Loomis et al., 2021), para interromper projetos de barragens. As disposições abertas aos cidadãos para ações legais diferem consideravelmente no Chile e no Brasil.

## **Ação Legal Ambiental Aberta aos Cidadãos**

---

No Chile, as reformas de 2010 também estabeleceram os Tribunais Ambientais (Lei 20.600, aprovada pelo Congresso em 2012). Três Tribunais Ambientais, destinados a cobrir todo o Chile, estão localizados em Antofagasta, Santiago e Valdivia. Além de ações contra a negação de acesso à participação em EIAs, eles julgam casos de compensação por danos ambientais, contestações a decisões

do SEA e reclamações contra decisões administrativas que contradizem as regulamentações ambientais (Muñoz Gajardo, Referência Muñoz Gajardo, 2014).

Embora a criação dos Tribunais Ambientais tenha sido um passo importante para ampliar o acesso à justiça, a OCDE (2016, 28) ainda observou que, na realidade, "[no Chile] o alto custo de aconselhamento jurídico muitas vezes impede que as ONGs e os cidadãos acessem a justiça". Essa é muito provavelmente a razão pela qual a ação legal mais comum utilizada pelas comunidades contra os EIAs é a revisão judicial (*Recurso de Protección*, RP). Os RPs são ações judiciais que visam proteger os cidadãos contra atos ou omissões arbitrárias por parte das autoridades públicas (Barandiarán and Rubiano-Galvis, 2019). A popularidade dos RPs se baseia na acessibilidade e na viabilidade financeira: eles são apresentados diretamente à *Corte de Apelación* local, o tribunal mais alto de cada província, e o Supremo Tribunal do Chile pode julgar os recursos. Assim, enquanto os Tribunais Ambientais supervisionam a legalidade das decisões no campo da política ambiental, os RPs são um instrumento para proteger os direitos constitucionais dos cidadãos em geral.

No Brasil, além da Lei nº 6938/1981, a Constituição Federal de 1988 introduziu um capítulo sobre o meio ambiente, contemplando a descentralização da política ambiental e uma estruturação mais equilibrada das instituições ambientais com a criação de agências federais e conselhos municipais de meio ambiente (Moura, Referência Moura, 2016). Posteriormente, a Lei nº 7.735/1989 criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), responsável pela realização de licenciamento ambiental. Juntas, essas peças de legislação ambiental são vagas e resultam em responsabilidades sobrepostas de regras federais, estaduais e municipais. Isso gera confusão e atrasos, e não é incomum que os procedimentos de licenciamento acabem sendo judicializados. Quando esse é o caso, o Ministério Público (MP) se envolve por meio de Ações Cíveis Públicas, que podem ser iniciadas por meio de denúncias dos cidadãos.

O Ministério Público (MP) atua de forma independente dos três poderes do governo (legislativo, executivo e judiciário) tanto em nível federal (Ministério Público da União) quanto estadual (Ministério Público Estadual). Ao longo dos anos, tornou-se um ator relevante na proteção ambiental, funcionando como uma instituição para "fiscalização proativa", o que difere da fiscalização administrativa realizada pelos órgãos ambientais (McAllister, 2008, p. 57). O MP tem o poder de iniciar suas próprias investigações, determinar a necessidade de estudos ambientais adicionais e apresentar acusações legais contra qualquer entidade que acredite estar violando interesses coletivos (Hochstetler e Tranjan, , 2016).

Embora tenham sido criados canais participativos relevantes para o licenciamento ambiental e instrumentos mais acessíveis para o controle legal, tanto no Brasil quanto no Chile, a mobilização cidadã em torno da justiça ambiental tornou-se, ao mesmo tempo, formalizada e desafiadora, abrangendo tanto

ações de natureza contestatória, como manifestações e marchas, quanto o uso de litígios (Barandiarán, 2020).

## Resultados

---

As usinas hidrelétricas geram cerca de 63% da eletricidade do Brasil (ANEEL 2020) e 27% da eletricidade do Chile (Generadoras 2020), sendo, portanto, fontes de energia crucial em ambos os países. Essa grande dependência da energia hidrelétrica surgiu a partir de modelos nacionais de desenvolvimento baseados na ideia de que o desenvolvimento econômico naturalmente viria de investimentos em infraestrutura em larga escala, como rodovias e usinas hidrelétricas.

A recente era do neodesenvolvimentismo no Brasil teve início durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores, PT), se beneficiou do boom das commodities e promoveu programas de bem-estar social (Bresser-Pereira, 2016). Apesar do sucesso das políticas sociais, o Brasil registrou um aumento dramático nos conflitos socioecológicos provocados por projetos de infraestrutura, afetando principalmente povos indígenas, quilombolas e comunidades rurais pobres (Laschefski e Zhouri, 2019; Hochstetler and Keck, 2007).

No Chile, a administração Concertación também começou a promover a energia hidrelétrica para o desenvolvimento nacional (Latta and Aguayo, 2012; Leiva, 2019). Ao contrário da abordagem do Brasil durante a administração do PT, o desenvolvimento da infraestrutura hidrelétrica no Chile tem sido voltado principalmente para o abastecimento da indústria mineradora do norte do Chile, que é um importante pilar econômico do país (Furnaro, 2020).

Diante desse contexto, tanto o Brasil quanto o Chile podem ser considerados contextos menos propícios para a oposição cidadã bem-sucedida contra barragens. As análises de mobilização cidadã efetiva e litígio ambiental nesses contextos oferecem insights significativos que poderiam ser transferidos para ambientes menos desafiadores. As análises dentro do caso que se seguem apresentam uma visão geral dos projetos propostos, formatos participativos relevantes e estratégias das comunidades para desafiar sua exclusão do licenciamento ambiental.

### *Barragem Mediterráneo*

Apesar do crescente movimento nacional anti-barragens, diferentes governos chilenos continuaram priorizando infraestrutura de energia hidrelétrica em detrimento das preocupações com a sustentabilidade (Silva, 2016). No entanto, a barragem *Mediterráneo*, planejada pela empresa chilena

Mediterráneo no rio Manso, na região sul de Araucanía, é um exemplo de como as autoridades ambientais podem ser pressionadas a cancelar tais projetos.

O Mediterráneo previa um investimento de US\$ 400 milhões. Localizada na área de Cochamó, a barragem deveria gerar 210 MW e envolver a construção de uma linha de transmissão de 60 km com torres de 150 metros de altura através de uma Reserva da Biosfera da UNESCO (EJOLT, 2022).

Em 2014, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da barragem foi aprovado pelo escritório regional do Serviço de Avaliação Ambiental (SEA) sem a consulta indígena exigida e sem levar em conta os riscos para diversas espécies endêmicas ameaçadas de extinção (SEA, 2020). Pouco depois de obter a licença ambiental, a empresa começou a desmatar duzentos hectares de floresta nativa para a infraestrutura de distribuição de energia. Isso representou uma enorme ruptura na densa rede de florestas da região. Desde o início, o processo de licenciamento enfrentou oposição das comunidades indígenas Mapuche e outras comunidades locais. Estas criticaram o processo por irregularidades, incluindo tráfico de influência pelo então presidente Sebastián Piñera (OLCA, 2014). No final, a revogação da licença em 2017 marcou um marco de sucesso para as comunidades, que haviam adotado uma postura firme em diversos processos legais.

No total, o conflito já durava quase uma década. A empresa espanhola de energia Endesa detém os direitos de água do rio Puelo, do qual o Manso é um afluente. O conflito se manifestou com a compra dos direitos de água pela Endesa em 2008. As comunidades foram alertadas e começaram a se mobilizar em 2012, quando o Mediterráneo começou a realizar as primeiras inspeções e coleta de dados no local. Desde então, as três comunidades indígenas afetadas, Domingo Cayun Panicheo e Huilimapu, pediram repetidamente água gratuita para o rio Manso e disseram não às usinas hidrelétricas, organizando manifestações e protestos públicos (Mapuexpress, 2017).

As comunidades fundaram o movimento Puelo Patagônia, cujo slogan era *Puelo sem Torres*, opondo-se particularmente à linha de transmissão (EJOLT 2022; WWF 2016). Após o SEA conceder a licença ambiental da barragem em 2014, as ações legais do movimento mantiveram a construção da barragem em espera legal. No seu IAS, a empresa não considerou o impacto ambiental da construção da linha de transmissão, por isso a Superintendência Ambiental do Chile paralisou o projeto por um período de 14 meses, após as comunidades apresentarem uma denúncia em 2015 (Patagonia, 2017). As comunidades também denunciaram a falta de transparência no processo de consulta cidadã: apesar de terem realizado uma consulta pública (além da consulta prévia indígena, que era obrigatória mas negligenciada), as observações respectivas das comunidades não foram consideradas no IAS.

Os recursos do movimento em primeira instância local foram analisados por tribunais superiores, chegando eventualmente ao Supremo Tribunal do Chile. Após o primeiro recurso ser julgado desfavorável, a comunidade Mapuche Domingo Cayun Panicheo apresentou uma queixa contra o projeto no Tribunal Ambiental de Valdivia por não levar em conta suas observações. A comunidade alegou que o Comitê de Ministros, responsável pela aprovação do EIA, havia ignorado a violação dos direitos indígenas. Em novembro de 2016, o Tribunal Ambiental anulou a licença da barragem (Mapuexpress, 2017). Em sua decisão, destacou a fraca caracterização do ambiente biótico, a falta de medidas concretas no IAS para a conservação das espécies afetadas pela localização da usina hidrelétrica e a falha na consulta às comunidades indígenas (WWF 2016). A decisão, assim, respondeu às queixas dos cidadãos em relação à metodologia do IAS e à falta de participação indígena.

Em dezembro de 2017, o Supremo Tribunal confirmou a revogação da licença ambiental pelo Tribunal Ambiental contra os recursos da empresa Mediterráneo e do SEA. Com três votos a favor e um contra, o Supremo Tribunal rejeitou os recursos, cancelando definitivamente a aprovação do IAS do projeto por apresentar falhas no estudo antropológico, que havia negado a exigência de consulta às comunidades indígenas afetadas (Corte Suprema de Chile 2017).

#### *Hidrelétrica Doña Alicia*

No caso da segunda barragem, a oposição da comunidade local também levou à suspensão do projeto e a uma implementação tardia da participação cidadã, já que suas objeções contra a usina foram consideradas somente no final. A Hidrelétrica Doña Alicia seria instalada no setor Piedra Cortada, também localizado na região de Araucanía, com um reservatório de captação planejado de 1,3 hectares, com 2,9 km de extensão e cobrindo uma área estimada de 12,9 hectares. O valor do investimento seria de US\$20 milhões. Em abril de 2015, o escritório regional do SEA começou a avaliar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da barragem e o aprovou em março de 2016 (SEA 2018).

Desde o início, as comunidades locais rejeitaram veementemente o projeto. Se a usina tivesse sido construída, significaria a desvio de centenas de milhões de litros de água todos os dias em uma área onde as comunidades têm acesso escasso a eletricidade e água. Além disso, os ecossistemas seriam prejudicados e as secas potencialmente agravadas. A barragem também afetaria a cultura Mapuche, pois na área onde seria instalada, seus machis (curandeiros) obtêm ervas medicinais (EJOLT 2022).

Em dezembro de 2016, o Tribunal Ambiental de Valdivia concluiu que o estudo antropológico da barragem era metodologicamente precário e, portanto, "não havia evidências suficientes para descartar os efeitos sobre as comunidades" (Tercer Tribunal Ambiental, 2016). A comunidade indígena Benancio Huenchupan, alegando que suas objeções formuladas durante as observações da comunidade não foram

devidamente consideradas no EIA, apresentou a reclamação que levou à decisão. A Suprema Corte confirmou a decisão do Tribunal Ambiental em junho de 2018, afirmando que tanto uma metodologia precária das inspeções antropológicas do projeto quanto uma falta de fundamentação na avaliação pela Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI) levaram à ignorância dos efeitos adversos significativos da barragem nas comunidades indígenas do setor (Assim como no caso Mediterrâneo, após uma contraligância pelo SEA e pelo proponente do projeto, Doña Alicia S.A., o mais alto tribunal chileno aceitou a alegação apresentada pela comunidade Mapuche e, por quatro votos a favor e um contra, rejeitou os recursos apresentados pelo SEA e pela empresa contra a decisão do Tribunal Ambiental (Corte Suprema de Chile 2017).

Ambos os casos chilenos ilustram um caminho semelhante para o sucesso, que pode ser resumido da seguinte forma (ver Figura 1). As comunidades começaram a contestar projetos de barragens desde cedo e mantiveram a mobilização continuamente alta. No entanto, a ação de protesto não foi suficiente para cancelar; somente após várias apelações legais foi possível suspender os projetos e conceder retrospectivamente os direitos de participação das comunidades. Portanto, em ambos os casos, a litigância provou ser uma condição necessária.

Além disso, em ambos os casos, várias características do contexto possibilitaram o sucesso, mesmo diante de contra processos por parte dos defensores das barragens. Os direitos culturais das comunidades indígenas foram violados e, ao mesmo tempo, outras mobilizações importantes contra instalações de infraestrutura foram discutidas pelo público chileno. A revogação de Doña Alicia, juntamente com o abandono de projetos anteriores menores no mesmo setor, bem como a rejeição da emblemática barragem de HidroAysén no mesmo período (Borgias e Braun, 2017), foram triunfos significativos do movimento anti-barragens chileno (Puelo Patagonia, 2017). O mais notável sobre esses triunfos é que eles mostraram que, dentro do sistema chileno de licenciamento ambiental, as decisões podem ser revertidas e projetos de barragens contestados podem ser cancelados (primeira dimensão de nossa variável dependente). Além disso, referindo-se à nossa segunda dimensão, as denúncias judiciais constituíram importantes mecanismos de controle que trabalharam em prol da democratização da governança ambiental e do cumprimento da promessa de participação cidadã inerente às instituições chilenas (Broitman e Kreimer, 2018; Schaeffer, Donoso e von Bülow, 2017).

### *Barragem Tijuco Alto*

A barragem Tijuco Alto, no Brasil foi interrompida devido aos esforços de um movimento formado por comunidades e grupos ambientais, com o apoio do Ministério Público Federal (MPF). Tijuco Alto era uma das quatro barragens planejadas no rio Ribeira de Iguape, entre os estados do sul de São Paulo e Paraná. Sua construção teria deslocado 585 famílias que residem em 5 municípios (CBA/CNEC,

2005). A barragem enfrentou oposição de quilombolas, agricultores de pequena escala e comunidades ribeirinhas tradicionais que alegavam que ela inundaria a Mata Atlântica, causando danos ambientais, sociais e culturais na região. Após 28 anos de resistência, com audiências públicas, contestação dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e atualizações da proposta da barragem, as comunidades finalmente conseguiram e as autoridades federais decidiram suspender o projeto em 2016, após uma Ação Civil Pública orquestrada pelo MPF e pelo MP do estado de São Paulo.

A história da Tijuco Alto remonta a 1989, quando foi feita uma primeira tentativa de obtenção de licença pela Companhia Brasileira de Alumínio (CBA). A barragem teria uma capacidade de 144 MW, incluindo um reservatório de 56,5 km<sup>2</sup>. Manifestações contra o projeto foram lideradas por comunidades ameaçadas de expropriação e por organizações de apoio, como o PT, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e ambientalistas, todos organizados sob a bandeira do Movimento dos Ameaçados por Barragens do Vale do Ribeira (MOAB) (Américo and Dias, 2019). A CBA solicitou licenciamento ambiental nos estados de São Paulo e Paraná, uma vez que o rio Ribeira de Iguape atravessa as duas jurisdições. As licenças foram concedidas em junho de 1995 pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo e em fevereiro de 1995 pelo Instituto Ambiental do Paraná (IBP) (Sousa, 2014). Pressionados pelo MOAB, os Ministérios Públicos de São Paulo e Paraná moveram uma Ação Civil Pública exigindo a anulação da licença, argumentando que a legislação define o licenciamento de barragens interestaduais como competência do IBAMA federal (Mapa de conflitos, 2014). Posteriormente, a Terceira Vara Federal cancelou a licença em outubro de 1999. Na decisão, o juiz destacou a competência do IBAMA para o processo.

Em 2003, a CBA enviou uma segunda solicitação de licença para o IBAMA, seguida pelo processo obrigatório de EIA. O Ministério Público Federal novamente encontrou erros e omissões significativos no IAS, como a falta de medidas para proteger a Mata Atlântica e preservar a qualidade da água, e uma subestimação dos impactos socioeconômicos (Jeronymo et al., 2012). Em 2004, o IBAMA permitiu que a CBA reiniciasse as inspeções para um novo IAS, uma terceira tentativa de obter a licença (IBAMA, 2004). Consultas públicas foram realizadas nas comunidades de Registro, Eldorado e Ribeira em São Paulo, e Adrianópolis e na comunidade de Cerro Azul no Paraná em 2007, num clima de protesto. Além disso, a MOAB apresentou queixas ao Ministério Público contestando as informações apresentadas no IAS. No mesmo ano, após considerar as reclamações dos cidadãos, o Ministério Público decidiu que o IAS deveria ser refeito novamente e deveria integrar mais informações sobre toda a bacia hidrográfica (Rougemont e Gómez, 2011). Em fevereiro de 2008, um relatório técnico do IBAMA ignorou as observações dos cidadãos e emitiu um parecer favorável em relação ao IAS de Tijuco Alto. Isso gerou protestos, e setecentas pessoas ocuparam a Superintendência do IBAMA em

São Paulo. Os manifestantes negociaram com o IBAMA em abril de 2008 para tomar uma decisão final sobre a barragem apenas após considerar as observações que haviam sido articuladas pelos cidadãos nas audiências públicas anteriores (Zanchetta e Medeiros, 2008).

A terceira tentativa de obtenção da licença permaneceu sob a consideração do IBAMA por sete anos. Durante esse tempo, diversos atores se mobilizaram para bloquear a aprovação da licença. Entre eles, podemos destacar os quilombolas, que se organizaram para demarcação de terras na região da Ribeira e exigiram o cumprimento da Convenção nº 169 da OIT, que, de acordo com a jurisprudência nacional, exige a obrigação de realizar uma consulta prévia com as comunidades quilombolas (MOAB 2014). Além disso, vários grupos ambientais pressionaram o IBAMA para realizar audiências públicas com as comunidades afetadas.

Com o apoio desses diversos grupos, em 2015 o MPF e o MP do Estado de São Paulo ajuizaram uma Ação Civil Pública na Justiça Federal para suspender a construção da barragem. Os juízes aceitaram a alegação do movimento de que o IAS apresentava (novamente) vários erros e omissões. Assim, em novembro de 2016, após quase quatro décadas de protestos sociais e ações judiciais, o tribunal obrigou o IBAMA a rejeitar a solicitação de licenciamento da barragem (IBAMA 2016a).

#### *Usina Hidrelétrica de São Luiz dos Tapajós*

Desde a década de 1960, os governos brasileiros têm priorizado projetos de hidrelétricas na região amazônica para garantir o fornecimento de energia do país (Pereira, 2013). Barragens recentemente construídas, como Belo Monte e Santo Antônio, deslocaram comunidades tradicionais. Apesar da forte resistência, a oposição dos cidadãos não conseguiu impedir sua construção. O mesmo não pode ser dito em relação à barragem de Tapajós, onde a tribo Munduruku, em coalizão com grupos ambientalistas, impediu sua realização por meio de litígios.

O projeto São Luiz dos Tapajós (doravante Tapajós) estava planejado para o rio Tapajós, no estado do Pará, nordeste do Brasil. A barragem inundaria terras indígenas e áreas de conservação, e três aldeias indígenas Munduruku teriam que ser totalmente removidas. Um desafio importante para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para o Tapajós foi a consideração dos impactos socioeconômicos, especialmente aqueles que afetam povos indígenas e comunidades ribeirinhas. Esses impactos incluíam o impedimento da demarcação de terras indígenas, perda de peixes e outros recursos fluviais e a destruição de locais sagrados (Fearnside, 2015).

Os Munduruku estavam na linha de frente da oposição contra a barragem. Outros povos indígenas, alguns dos quais já tiveram seus direitos violados devido à construção de outras barragens, os apoiaram.

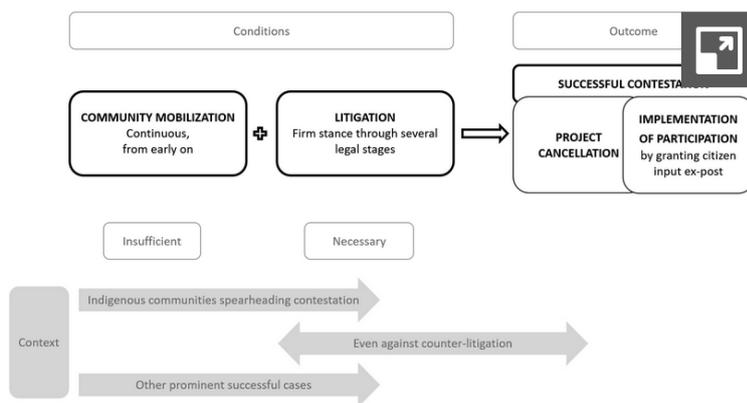
Além dos povos indígenas e ribeirinhos, o movimento de oposição também incluía pequenos agricultores, moradores urbanos e garimpeiros artesanais (Atkins, 2018).

Com mais de 15.000 pessoas, os Munduruku estão distribuídos em 105 aldeias. Desde a década de 1980, eles têm se organizado pela demarcação de terras. As terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas no Brasil são demarcadas como propriedade federal (Decreto 1775). Embora o relatório de demarcação das terras Munduruku tenha sido concluído pela FUNAI (Fundação Nacional do Índio) em 2013, o governo optou por não reconhecê-lo, pois a demarcação tornaria a Usina Hidrelétrica de São Luiz dos Tapajós inconstitucional (Loures, 2018). A Constituição Brasileira proíbe a remoção de povos indígenas de suas terras, exceto em caso de segurança nacional (Artigo 231.5). O EIA para o Tapajós tentou contornar a Constituição referindo-se a legislação criada durante o governo militar brasileiro, que permite obras públicas em território indígena em prol do desenvolvimento nacional (Lei Federal nº 6001/1973).

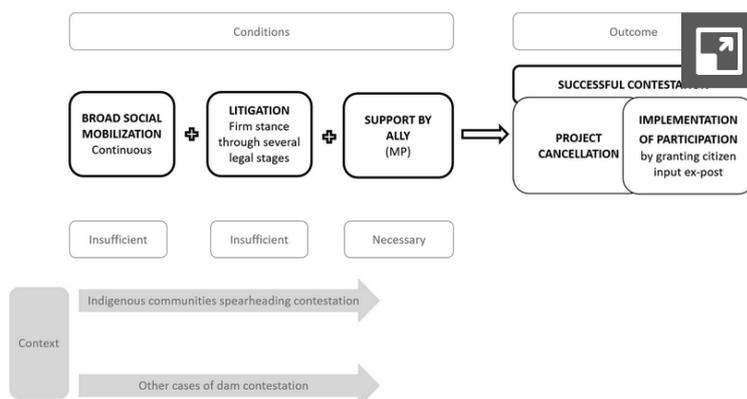
Após o anúncio oficial dos planos para a construção da represa em 2008, foi criado o Movimento Tapajós Vivo, que se tornou um ator central para a troca de informações entre os oponentes e para as manifestações. Entre outras atividades, o movimento lançou declarações públicas denunciando a conivência do governo com grandes corporações que operam na Amazônia (Mapa de conflitos 2014). O Tapajós Vivo se reuniu com a FUNAI e a Eletrobrás (a empresa responsável) para solicitar a interrupção das inspeções para o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). No entanto, os estudos continuaram. Em 2012, o Ministério Público Federal (MPF) reuniu evidências de ativistas e entrou com uma Ação Civil Pública solicitando uma liminar contra o IBAMA. A ação solicitava a suspensão do processo de licenciamento do Tapajós e exigia estudos complementares, bem como a consulta aos povos indígenas e a outros grupos culturais da região (Referência Loures2018). A ação civil foi aceita pelo Tribunal Federal e validada pelo Supremo Tribunal Federal em abril de 2013. Até esse ponto, as consultas nunca haviam ocorrido.

Em 2014, os Mundukuru autodemarcaram suas terras para confrontar a lentidão da FUNAI no processo. Em junho do mesmo ano, a Eletrobrás apresentou seu EIA, mas o IBAMA rejeitou o estudo em 2015 devido a lacunas de informações, metodologia fraca e, portanto, falta de consideração plena dos impactos da represa (IBAMA 2016b). Isso incluía a falta de um estudo abrangente sobre a redução do nível da água, a presença de mercúrio nas águas do rio e reivindicações de terras indígenas que ainda não haviam sido resolvidas. A Eletrobrás não respondeu às perguntas e perdeu o prazo para enviar informações complementares, nunca solicitando uma prorrogação. Em agosto de 2016, o projeto foi "arquivado". Apesar dessa vitória, havia planos para outros 42 projetos hidrelétricos na Bacia do Tapajós, de acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia do Brasil (2013-2022).

O caminho causal que ambos os casos brasileiros compartilham é demonstrado na figura 2. Assim como nos casos chilenos, a mobilização foi iniciada a partir do início das primeiras inspeções do projeto, mas permaneceu insuficiente para gerar qualquer impacto. A litigação envolveu várias instâncias de controvérsia, tentativas de resistir a decisões e atores. É importante ressaltar que isso não teria sido suficiente para cancelar os projetos - o apoio institucional do Ministério Público (MP) foi essencial em ambos os casos. Considerando os problemas de execução administrativa no Brasil, como visto na legislação ambiental muitas vezes sobreposta e pouco clara, o MP tem executado seu mandato na defesa legal dos interesses ambientais, implementando uma abordagem mais legalista para a aplicação dos direitos participativos. Diferentemente do Chile, onde existem Tribunais Ambientais, no Brasil o MP é responsável por uma grande parte das ações de litigância ambiental nos tribunais do país, atuando como um aliado muito forte para os desafiadores comunitários relativamente fracos e oferecendo apoio estratégico às comunidades afetadas. Portanto, concluímos que o MP foi um ator externo necessário, cujo apoio foi crucial para o resultado favorável.



**Figure 1. Causal Path I (Chile)**  
Source: Authors' elaboration.



**Figure 2. Causal Path II (Brazil)**  
Source: Authors' elaboration.

## Comparação e Discussão entre Casos

---

As regulamentações ambientais na América Latina oferecem oportunidades às autoridades para tomar medidas prejudiciais contra a participação cidadã. O cerne da explicação para a falta de aplicação da participação na governança ambiental é que os direitos participativos frequentemente estão ligados a tomadas de decisão discricionárias, uma vez que as regulamentações são frequentemente vagas o suficiente para permitir critérios flexíveis de licenciamento. Nos casos em estudo, as consultas públicas, por exemplo, foram intencionalmente atrasadas ou completamente ignoradas. Diante desse cenário, exploramos padrões de litígio bem-sucedido para entender seu potencial de reverter a participação restrita dos cidadãos nas decisões sobre represas. O estudo foi guiado pela pergunta sobre as condições causais que levam à oposição bem-sucedida dos cidadãos contra represas, e se e como o litígio, em particular, pode abordar as lacunas de inclusão cidadã na tomada de decisão.

Nossos resultados corroboram a ideia de que aprovações controversas de projetos de infraestrutura podem ser interrompidas por ações legais ex-post contra avaliações técnicas fracas, frustrando assim os planos do setor empresarial em relação às preocupações com a sustentabilidade (Roa-García e Brown, 2017). Além disso, acrescentamos que o litígio pode contribuir para forçar a implementação da participação cidadã nos procedimentos de licenciamento, responsabilizando as autoridades ambientais relevantes (por exemplo, SEA no Chile e IBAMA no Brasil). Como observado por outros (McAdam e Boudet, 2012), nos casos em estudo, a oposição anterior a projetos energéticos contribuiu para o sucesso. Portanto, é plausível que uma consequência indireta da mobilização legal seja o fortalecimento da implementação de formatos participativos no longo prazo.

Em resumo, todos os casos estudados demonstram que o litígio foi tanto uma via para garantir o cumprimento de estruturas participativas quanto uma condição necessária, embora nem sempre suficiente, para a oposição bem-sucedida e o cancelamento de projetos de represas. Discutimos essas descobertas em sequência.

Primeiro, como um veículo para fortalecer a participação cidadã, a litigação pode abordar lacunas nos processos de licenciamento. Em princípio, os marcos institucionais relevantes para a avaliação de licenciamento tanto no Chile quanto no Brasil preveem a participação das comunidades afetadas por meio de consultas públicas e indígenas ou da apresentação de observações dos cidadãos aos IASs. No entanto, nossos estudos de caso mostram diferentes oportunidades para a contribuição da litigação nos dois países em estudo. Enquanto no Chile os Tribunais Ambientais funcionam como principais

aplicadores da lei, no Brasil é o MP que oferece apoio aos desafiadores da comunidade. Assim como outros fazem (Rodríguez-Luna et al., 2021), observamos uma relativa imparcialidade dos tribunais e, conseqüentemente, um papel mais poderoso da litigação no Chile, em comparação com o Brasil. Não apenas os processos judiciais são mais acessíveis, mas também as tomadas de decisão são mais rápidas do que no Brasil. No Chile, os Tribunais Ambientais, combinados com a opção de apelação recurso de proteção (RP) de baixo limiar, oferecem uma via acessível para queixas legais quando os direitos civis são violados em questões ambientais.

Em geral, o sistema jurídico parece ser mais maduro no Chile do que no Brasil, onde levou muito mais tempo para os cidadãos obterem apoio de aliados. Assim, a estrutura de oportunidades políticas para a litigação é mais forte no Chile e, portanto, a litigação, combinada com a mobilização social das comunidades afetadas, foi suficiente para o sucesso. Ao contrário disso, no Brasil, os aliados eram necessários para o sucesso, embora os movimentos dos desafiadores fossem ainda mais amplos, abrangendo mais organizações sociais do que as próprias comunidades afetadas (ver também Hochstetler e Keck, 2007). O MP desempenhou o papel de um aliado poderoso dentro do estado em ambos os casos brasileiros.

Segundo, portanto, de acordo com o modelo de efeito conjunto, os casos de sucesso baseiam-se em uma combinação de diversas estratégias legais e políticas de oposição. Consistente com a literatura recente (Hess e Satcher, 2019; Scheidel et al., 2020), descobrimos que os opositores se mobilizaram desde o início das inspeções do projeto, obtendo informações e utilizando diferentes estratégias de oposição (por exemplo, protestos, ocupações, litígios). De acordo com o modelo de Giugni (2007), o estudo mostra que atores intermediários e aliados são fundamentais para o sucesso. No entanto, Hess e Satcher (2019) mostram que a aliança com as autoridades estatais não é uma condição suficiente e pode ser eficaz apenas em combinação com outras ações estratégicas, como litígios. No Brasil, o MPF é uma instituição atuante com poder de advogar e garantir direitos participativos. Outros atores importantes são especialistas jurídicos e técnicos que apoiam as comunidades ao reexaminar as Avaliações de Impacto Ambiental (AIAs) e desmontar sistematicamente os projetos (Broitman e Kreimer, 2018; Ferreira et al., 2016).

Ações legais podem, desde o início, como mostra o caso do Mediterrâneo, manter os projetos paralisados e permitir que os cidadãos ganhem tempo para reanalisar as propostas dos projetos. Além de uma decisão judicial para interromper um projeto, os litígios também podem exercer pressão indireta sobre as autoridades ambientais para retirar aprovações ou reexaminar estudos e solicitar melhorias técnicas, como ocorreu nos casos brasileiros.

Além disso, denúncias judiciais apoiadas por aliados políticos e acompanhadas por mobilização social podem desencadear controles importantes, que podem forçar as autoridades ambientais a democratizar os processos de tomada de decisão, aderir às regras e, a longo prazo, desenvolver instituições relevantes para uma participação cidadã mais substancial (Broitman e Kreimer, 2018; Schaeffer, 2017). Em geral, a facilitação dos procedimentos judiciais e a redução das barreiras para que os cidadãos os utilizem, como por meio da RP no Chile e do MPF no Brasil, têm ajudado os cidadãos em nossos casos a navegar por vários processos legais. Todos os casos envolveram o mais alto tribunal nacional, o Supremo Tribunal. Isso sugere que os litígios podem ser um instrumento poderoso, a longo prazo, para forçar a erradicação dos desequilíbrios de poder que ainda caracterizam a governança ambiental na região (Raftopoulos e Morley, 2020).

## Conclusão

---

A abordagem adotada neste estudo baseia-se em pesquisas anteriores que destacaram o efeito conjunto de mobilização, aliados e oportunidades políticas para o sucesso dos movimentos (Giugni, 2007; Amenta et al., 2010). Nossa perspectiva transferiu descobertas anteriores dessa literatura sobre as consequências dos movimentos sociais para a participação cidadã nos processos de políticas ambientais. A abordagem ajudou a entender os mecanismos que promovem a participação cidadã nas avaliações de impacto ambiental, um quadro regulatório cada vez mais adotado por países ao redor do mundo para a tomada de decisões em projetos de infraestrutura. Este estudo contribui para as pesquisas anteriores, pois destaca que a litigância é um elemento chave usado pelos movimentos comunitários para garantir a participação cidadã e mostra quais fatores são necessários para uma litigância bem-sucedida. Na verdade, a litigância não apenas pode ser desgastante e demorada para as comunidades, mas também precisa ser usada em combinação com outras estratégias de oposição, como manifestações públicas.

Ao identificar as condições para uma oposição bem-sucedida contra represas, observamos que o argumento mais frequentemente considerado pelos tribunais foi o componente indígena: a falta de consulta prévia e o descaso com sua conexão com a terra ancestral. De fato, projetos de infraestrutura frequentemente envolvem a apropriação de territórios tradicionalmente habitados por grupos culturais, como povos indígenas (Eichler e Bacca, 2020). No entanto, nossos resultados enfatizam que esses grupos não são vítimas passivas de processos injustos, mesmo em tempos em que a participação democrática em muitos países parece estar em declínio. As comunidades indígenas se organizam em movimentos e constroem redes com autoridades locais e regionais para se integrarem na política institucional (Heinelt, 2019).

Nosso esforço de examinar casos positivos foi motivado pela ideia de demonstrar caminhos relevantes para a prática para comunidades que se opõem à infraestrutura energética. Ao aplicar um projeto comparativo de casos menos prováveis, apoiamos descobertas de outros acadêmicos de que litígios podem reverter resultados adversos de tomadas de decisões oficiais. Além daquela literatura, mostramos como litígios podem lidar com lacunas nos procedimentos de licenciamento, serem combinados com protestos e mobilizações precoces para elaborar estratégias eficazes para derrotar a construção de barragens e desencadear novos controles que forcem as autoridades ambientais a democratizar os processos de tomada de decisão e aprimorar as instituições existentes. Além disso, destacamos que ação legal pode ser uma ferramenta para uma implementação mais efetiva da participação comunitária formalmente consagrada a longo prazo. Essa perspectiva complementa o trabalho de Jaskoski sobre os efeitos de disposições participativas (2022) ao enfatizar que a participação não cumprida provoca reações dos cidadãos e que essas reações - mobilização legal e social - podem fortalecer a participação.

Mais variações entre casos poderiam ser integrados para corroborar hipóteses e explorar os efeitos do litígio de forma mais aprofundada, incluindo casos com resultados graduais, como implementação de projetos seguida de compensação e remediação, e casos em que projetos de barragem avançaram apesar da oposição dos cidadãos. Apesar dos casos relativamente limitados e da distribuição geográfica, este estudo oferece insights sobre como o litígio pode abordar lacunas na inclusão dos cidadãos na tomada de decisão. Pesquisas adicionais poderiam comparar o impacto do litígio em outros países da América Latina, como Bolívia, Colômbia e Peru, onde existem formatos participativos notáveis, mas as comunidades são ameaçadas por grandes projetos de infraestrutura e a participação continua restrita.

## **Bibliografia**

---

- Amenta, M., et al. (2010) 'The Political Consequences of Social Movements', *Annual Review of Sociology* 36, 287–307.
- Américo, M., and L. Dias (2019) 'Conhecimentos tradicionais quilombolas', *Cadernos Cenpec* 9(1).
- Atkins, E. (2018) '(Re)Defining Sustainability: Belo Monte, São Luiz do Tapajós and Storylines of Resistance (PhD thesis)', Bristol: University of Bristol.
- Barandiarán, J. (2020) 'Documenting Rubble to Shift Baselines: Environmental Assessments and Damaged Glaciers in Chile', *EPE–Nature and Space* 3(1): 58–75.

- Barandiarán, J., and S. Rubiano-Galvez (2019) ‘An Empirical Study of EIA Litigation Involving Energy Facilities in Chile and Colombia’, *Environmental Impact Assessment Review* 79:1–10.
- Baver, S. (2021) ‘Navigating Environmental Justice in Chile’, in *Environmental Justice in the Anthropocene*, eds. Ryder, S. et al.. Abingdon: Routledge, 51–62.
- Borgias, S., and Y. Braun (2017) ‘From dams to democracy’, *Interface* 9(2): 300–328.
- Bosi, L. (2016) ‘Incorporation and democratization’, in *The consequences of social movements*, eds. Bosi, L., Giugni, M., and Uba, K.. Cambridge: Cambridge University Press, 338–360.
- Boutcher, S., and McCammon, H. (2018) ‘Social Movement and Litigation’, in *The Wiley Blackwell Companion to Social Movement*, eds. Snow, D., et al., Hoboken, NJ: Wiley, 306–321.
- Bresser-Pereira, L. (2016) ‘Reflecting on New Developmentalism and Classical Developmentalism’, *Review of Keynesian Economics* 4: 331–352.
- Bréthaut, C., and R. Schweizer (eds) (2018) *A Critical Approach to International Water Management Trends*. Palgrave, UK.
- Broitman, C., and P. Kreimer (2018) ‘Knowledge Production, Mobilization and Standardization in Chile’s HidroAysén Case’, *Minerva* 56: 209–229.
- Companhia Brasileira De Alumínio (CBA/CNEC). *Relatório de Impacto Ambiental-RIMA: Usina Hidrelétrica Tijuco Alto*. São Paulo: CBA/CNEC Engenharia, 2005.
- Câmara, J. (2013) Governança Ambiental no Brasil, *Revista de Sociologia e Política* 21(46): 125–146.
- de Castro, F., B. Hogenboom, and M. Baud (2016) ‘Environment and Society in Contemporary Latin America’, in *Environmental Governance in Latin America*, eds. de Castro, F., B. Hogenboom, and M. Baud. Palgrave, UK, 1–25.
- Corte Suprema de Chile (2017) *Corte de Santiago rechaza protección presentada por comunidad indígena por proyecto hidroeléctrico en Río Cautín*. Diario Constitucional.
- Delamaza, G., A. Maillet, and C. Martínez Neira (2018) ‘Socio-territorial Conflicts in Chile (2005-2014)’, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 104: 23–46.
- Della Porta, D. (2012) ‘Comparative Analysis’, in *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, eds. Della Porta, D., and M. Keating. Cambridge University Press, UK, 198–223.

- Égré, D., and P. Senécal (2003) 'Social Impact Assessments of Large Dams throughout the World', *Impact Assessment and Project Appraisal* 21: 215–224.
- Eichler, J., and P. Bacca (2020) 'Contemporary Forms of Cultural Genocide in the Natural Resource Sector', *Canadian Journal of Development Studies* 42(4): 459–477.
- EJOLT (2022) *Environmental Justice Atlas*, Ejatlas.org (accessed: 2022/11/02).
- FAO (2020). *Global Forest Resources Assessment 2020*. Rome. (accessed: 2022/11/02).
- Fearnside, P. (2015) 'Brazil's São Luiz do Tapajós Dam', *Water Alternatives* 8: 373–396.
- Fearnside, P. (2016) 'Environmental and Social Impacts of Hydroelectric Dams in Brazilian Amazonia', *World Development* 77: 48–65.
- Furnaro, A. (2020) 'Neoliberal Energy Transitions', *Nature & Space* 3(4): 951–975.
- George, A., and A. Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2006) 'Single-Outcome Studies', *International Sociology* 21: 707–730.
- Guigni, M. (2007) 'Useless Protest? A Time-Series Analysis of the Policy Outcomes of Ecology, Antinuclear, and Peace Movements in the United States, 1977-1995', *Mobilization* 12(1): 53–77.
- Gönenç, D. (2019) 'Litigation Process of Social Movements as a Driver of Norm Transformation?', *Cambridge Review of International Affairs* 32: 43–60.
- Hale, C., and R. Millamán (2018) 'Privatization of the 'Historic Debt'?', *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 13(3): 305–325.
- Heinelt, M. (2019) 'How to Face the Fight of an Ant against a Giant?', *Comparative Governance and Politics* 13: 93–133.
- Hess, D., and L. Satcher (2019) 'Conditions for Successful Environmental Justice Mobilizations', *Environmental Politics* 28(4): 663–684.
- Hochstetler, K. (2012) 'Civil Society and the Regulatory State of the South', *Regulation & Governance* 6: 362–370.
- Hochstetler, K., and M. Keck (2007) *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke UP.
- Hochstetler, K., and J. Tranjan (2016) 'Environment and Consultation in the Brazilian Democratic Developmental State', *Comparative Politics* 48(4): 497–516.
- IBAMA (2004) *Termo de referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA: Usina hidrelétrica de Tijuco Alto*.

- IBAMA (2016a) *Decision order 02001.024695/2016-14 DILIC/IBAMA*, <https://www.socioambiental.org/ptbr/%20sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/document.pdf>.
- IBAMA (2016b) *Decision order 02001.017118/2016-68 DILIC/IBAMA*, *Proposta\_Encaminhamento\_Processo.pdf* (oeco.org.br) (accessed: 2022/11/02).
- Jaskoski, M. (2014) ‘Environmental Licensing and Conflict in Peru’s Mining Sector’, *World Development* 64: 873–883.
- Jaskoski, M. (2020) ‘Participatory Institutions as a Focal Point for Mobilizing’, *Comparative Politics* 52(4): 537–556.
- Jaskoski, M. (2022) *The Politics of Extraction*. Oxford: Oxford University Press.
- Jeronymo, A., C. Bermann, and S. Guerra (2012) ‘Deslocamentos, itinerários e destinos de populações atingidas por Barragens: UHE Tijuco Alto’, *Desenvolvimento e Meio Ambiente* 25: 133–152.
- Laschefski, K., and A. Zhouri (2019) ‘Indigenous Peoples, Traditional Communities and the Environment’, in *The Brazilian Left in the 21st Century*, eds. Puzone, V., and L. Miguel. Springer, NY, 205–236.
- Latta, A., and B. Aguayo (2012) ‘Testing the Limits: Neoliberal Ecologies from Pinochet to Bachelet’, *Latin American Perspectives* 39(4): 163–180.
- Leiva, F. (2019) ‘Economic Elites and New Strategies for Extractivism in Chile’, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 108: 131–152.
- Lima, V. (2019) ‘Civic Learning, Challenges and Possibilities in Public Policy Management’, in *Encyclopaedia of Educational Innovation*, eds. Peters, M., and A. Heraud. Springer: Singapore, 1–6.
- Lima, Valesca; Pannain, Rafaela; Martins, Gabriela (2023) *The Consequences of Brazilian Social Movements in Historical Perspective*. London: Routledge.
- Loomis, J., et al. (2021) ‘Environmental Federalism in EIA policy’, *Environmental Science & Policy* 122: 75–82.
- Loures, R. (2018) ‘The Karodaybi Government and its Invincible Warriors’, *Virtual Brazilian Anthropology* 15(2): 1–23.
- McAdam, D. and Boudet, H. (2012) *Putting Social Movements in their Place*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D. (2020). ‘What Do We Know About Movement Emergence and Success’, *The Aspen Institute, Washington*, 87–107,

[https://www.sabin.org/app/uploads/2022/04/Sabin-Aspen-report-2020\\_Meeting-the-Challenge-of-Vaccine-Hesitancy.pdf](https://www.sabin.org/app/uploads/2022/04/Sabin-Aspen-report-2020_Meeting-the-Challenge-of-Vaccine-Hesitancy.pdf) (accessed: 2022/11/02).

- McAllister, L. (2008). *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford University Press, California.
- Mapa dos conflitos (2014). *Mapa dos conflitos*. Fiocruz.
- Mapuexpress (2017) Cabalgata Puelo–Manso a Puerto Montt reafirma rechazo pleno a hidroeléctricas. <https://www.mapuexpress.org/2017/04/10/cabalgata-puelo---manso-a-puerto-montt-reafirma-rechazo-pleno-a-hidroelectricas/> (accessed: 2022/11/02).
- Merino, R. (2018) ‘Re-politicizing Participation or Reframing Environmental Governance?’, *World Development* 22: 75–83.
- Michael, V. (2020) ‘Judicial Reform and Legal Opportunity Structure, in *Studies in Law, Politics, and Society*, ed. Sarat, A.. Bingley: Emerald Publishing, 27–54.
- Ministério do Meio Ambiente (2016) Procedimento de licenciamento ambiental no Brasil, <http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Lincenciamento-Ambiental-WEB.pdf> (accessed: 2022/11/02).
- Moura, A. (2016) ‘Trajetória da política ambiental federal no Brasil’ in *Governança Ambiental no Brasil*. Ed. Moura, A.M.M. Brasília, IPEA: 13–43.
- Muñoz Gajardo, S. (2014) ‘El acceso a la Justicia Ambiental’, *Justicia Ambiental* 6: 17–38.
- MOAB, 2014. *Bulletin MOAB - Corredor Socioambiental Vale do Ribeira*. <https://www.quilombosdoribeira.org.br/sites/quilombosdoribeira.org.br/files/arquivos/boletim-moab-F.pdf> (accessed: 2022/09/3).
- MPF, Ministério Público Federal. 2018 Autos 0001297-74.2016.403.6139 - Extinção concessão para usina Tijuco Alto. <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/006-apelacao-uhe-tijuco-alto.pdf> (accessed: 2022/10/10).
- O’Faircheallaigh, C. (2017) ‘Shaping Projects, Shaping Impacts: Community-controlled Impact Assessments and Negotiated Agreements’, *Third World Quarterly* 38: 1181–1197.
- OECD (2016) *Chile. Environmental Performance Review*. Paris: OECD Publishing.
- OLCA (2014) *Cochamó resiste contra hidroeléctrica Mediterráneo central*. Olca.cl (accessed: 2022/11/02).
- Pereira, A. (2013) *Desenvolvimentismo, Conflito e Conciliação de Interesses na Política De Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira*. IPEA, Brasília.

- Pereira, C. et al. (2019) 'Regulating Human Interventions in Colombian Coastal Areas', *Environmental Impact Assessment Review* 79, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106284>.
- Powell, W., and P. DiMaggio, eds. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Puelo Patagonia (2017) *Comunidad indígena presentó alegatos contra central hidroeléctrica Mediterráneo en la Corte Suprema*. Puelopatagonia.cl (accessed: 2022/11/02).
- Raftopoulos, M., and J. Morley (2020) 'Ecocide in the Amazon: the Contested Politics of Environmental Rights in Brazil', *The International Journal of Human Rights* 24(10): 1616–1641.
- Resumen (2017) *Tribunal Ambiental deja sin calificación favorable a proyecto hidroeléctrico Doña Alicia en el río Cautín*. <https://resumen.cl/articulos/tribunal-ambiental-dejo-sin-ca> (accessed: 2022/11/02).
- Roa-Garcia, R., and S. Brown (2017) 'Assessing Equity and Sustainability of Water Allocation in Colombia', *Local Environment* 22: 1080–1104.
- Rodríguez-Luna, et al. (2021) The Environmental Impact Assessment in Chile, *Environmental Impact Assessment Review* 86, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106502>.
- Rougemont, L., and J. Gómez (2011) 'A Usina Hidrelétrica De Tijuco Alto No Contexto Dos Conflitos Gerados Pela Construção De Barragens', *PEGADA* 12: 48–59.
- Scheidel, A. et al. (2020) 'Environmental Conflicts and Defenders', *Global Environmental Change* 63: 1–12.
- Schaeffer, C. (2017) 'Democratizing the Flows of Democracy: Patagonia Sin Represas in the Awakening of Chile's Civil Society', in *Social Movements in Chile*, eds. Donoso, S., and von Bülow, M.. Springer, NY: 131–159.
- SEA (2018) *Estudio de Impacto Ambiental*. [https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=normal&id\\_expediente=2128646532](https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=normal&id_expediente=2128646532).
- SEA (2020) *Ficha del Proyecto: Central de Pasada Mediterráneo*. [https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id\\_expediente=635708](https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=635708).
- Shah, E. et al. (2019) 'Environmental Justice Movements in Globalising Networks', *The Journal of Peasant Studies*, <https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1669566>.
- Silva, E. (2012) 'Environment and Sustainable Development', in *Routledge Handbook of Latin American Politics*, ed. Yashar, D.. Routledge, NY: 181–199.

- Silva, E. (2016) 'Patagonia without Dams', *The Extractive Industries and Society* 4(4): 947–957.
- Sousa, W.C (2014). *Tapajós: Hidrelétricas, infraestrutura and chaos*. ITA/CTA. São Paulo.
- Tilt, B., Y. Braun, and D. He (2009) 'Social Impacts of Large Dam Projects', *Journal of Environmental Management* 90: S249–S257.
- Walter, M., and L. Urkidi (2016) 'Community Consultations', in *Environmental Governance in Latin America*, eds. Castro et al.. New York, Springer: 287–325.
- Wright, C., and A. Tomaselli, eds (2019) *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America*. Abingdon, Routledge.
- WWF (2016) *WWF celebra resolução que canceló aprovação ambiental para projecto hidroeléctrico en río Pueblo*, <https://www.wwf.cl/?285050/wwfcancelaaprobacionambientalpueblo> (accessed: 2022/11/02).
- Zanchetta, I., and C. Medeiros (2008) *Protesto contra Usina de Tijuco Alto termina em acordo entre Ibama e lideranças do Vale do Ribeira*. <https://pt-assembleia-sp.org/assembleia-permanente/em-discussao-assembleia-permanente/protesto-contra-usina-de-tijuco-lto-termina-em-acordo-entre-ibama-e-liderancas-do-vale-do-ribeira/> (accessed: 2022/11/02).
- Zhour, A. (2008) 'Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability', *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 23: 97–107.

---

<sup>1</sup> Quilombolas são povos de regiões remanescentes de quilombos, que eram as comunidades formadas por escravos fugitivos na época da escravidão no Brasil.

\* Tradução feita por Valesca Lima baseada na versão final do artigo após publicação na revista acadêmica *Latin America Politics and Society*