

ADILA MARIA TAVEIRA DE LIMA

**A IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO TOCANTINS:
PROCESSO DECISÓRIO, PARTICIPAÇÃO E EXPERIÊNCIA DOS
AGENTES ENVOLVIDOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências do Ambiente da Universidade Federal do Tocantins, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^ª Dra. Elineide Eugênio Marques

**Palmas
2013**

AUTORIZO A DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDOS E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins

Campus Universitário de Palmas

L732i Lima, Adila Maria Taveira de

A Implantação de Usinas Hidrelétricas no Tocantins: Processo Decisório, Participação e Experiência dos Agentes Envolvidos / Adila Maria Taveira de Lima. - Palmas, 2013.

145f.

Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, 2013.

Linha de pesquisa: Impactos Ambientais e Alternativas Sustentáveis.

Orientador: Prof. Dra. Elineide Eugênio Marques.

1. Participação nas decisões. 2. Usinas Hidrelétricas. 3. Experiência. I. Marques, Elineide. II. Universidade Federal do Tocantins. III. Título.

CDD 621.312134

Bibliotecária: Emanuele Santos
CRB-2 / 1309

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

ADILA MARIA TAVEIRA DE LIMA

**A Implantação de Usinas Hidrelétricas no Tocantins: Processo Decisório,
Participação e Experiência dos Agentes Envolvidos**

Este Trabalho final de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação em Ciências do Ambiente (CIAMB), da Universidade Federal do Tocantins, foi avaliado e aprovado em sua forma final pelos membros da Banca convocada pelo curso, realizado em 08 de Julho de 2013, concedendo o título de Mestre à autora do trabalho, conforme ata de defesa disponível na coordenação do curso.

Linha de Pesquisa: Impactos Ambientais e Alternativas Sustentáveis

Palmas – TO, 08 de julho de 2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Elineide Eugênio Marques
Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Lucas Barbosa e Souza
Universidade Federal do Tocantins

Prof^ª Dra. Rosane Duarte Rosa Seluchinesk
Universidade Estadual do Mato Grosso

Dedico este trabalho e o título de Mestre a meus filhos pela paciência e apoio nas ausências em momentos importantes, a meu marido pela ajuda, compreensão e incentivo, a meus pais pela confiança e por acreditarem sempre que sou capaz de dar mais um passo, às minhas irmãs e irmão que torcem pelo meu sucesso e a todos aqueles que contribuíram de forma direta ou indireta para que este se realizasse.

AGRADECIMENTOS

- Em primeiro lugar a Deus, por ser meu protetor e companheiro em cada dificuldade neste mundo, por nunca me abandonar e sempre me guiar com firmeza para o caminho da evolução.
- A meus filhos Jefferson Júnior e Victor Luís pela paciência, carinho e compreensão;
- Em especial, a meu marido Jefferson Dias de Lima por todo o incentivo, motivação e contribuição;
- Aos meus familiares pais, sogro, irmãs e irmão pela paciência, apoio e incentivo a cada dia durante esta jornada;
- À Universidade Federal do Tocantins, pela liberação de minhas atividades laborais, para dedicação a esta empreitada, em especial no último ano de trabalho;
- À minha querida orientadora, que sempre teve paciência e não deixou que desistíssemos, ainda que as dificuldades fossem grandes e que ofereceu além de tudo, a sua amizade e compreensão, que vão muito além de qualquer trabalho acadêmico;
- A todos os professores do Mestrado em Ciências do Ambiente, por dividirem seus conhecimentos e nos doar um pouco do que aprenderam;
- À professora Marina Haizenreder Ertzogue pelas contribuições;
- Aos membros da banca que se dedicaram à leitura, correção e contribuições para a melhoria deste;
- Ao corpo técnico do IBAMA/TO que me recebeu, colaborou e permitiu que eu fizesse as pesquisas necessárias;
- Ao Movimento de Atingidos por Barragens – MAB/TO que me recebeu e contribuiu com as entrevistas;
- Ao Ministério Público Federal que prontamente me recebeu e contribuiu com a compreensão do processo;
- Aos representantes das usinas hidrelétricas pesquisadas que investiram seu tempo para me receber e contribuíram com suas entrevistas.
- Aos representantes dos Assentamentos que contribuíram significativamente com a pesquisa;
- Aos entrevistados que trabalhavam na época como licenciadores de Lajeado, que representaram o Naturatins neste trabalho;

- Aos colegas desta turma, que colaboraram com nossos trabalhos em grupo, com nossas viagens, convivência e amizade;
- Às minhas amigas, que colaboraram com sua amizade e incentivo para que eu terminasse mais essa etapa na minha vida, em especial, a Janiane, Jecilene, Elisabeth, Graça, Edneide; Marlene e seus respectivos esposos;
- A Conceição Aparecida Previero, pela grande amizade e incentivo;
- A Keila Milhomem pelo seu companheirismo e visitas ao Assentamento;
- A Delma Odete, pela grande colaboração e dedicação à nossa amizade;
- A Marta Azevedo pela grande ajuda e amizade;
- Ao Ygor Pacífico, pela colaboração e leitura sociológica do trabalho;
- A Berenice Perpétua Simão, pelo apoio e recepção em Porto Velho, que foi uma experiência gratificante para entender o processo;
- A Líria Graff pela cooperação e amizade;
- A todos que mesmo não citados, contribuíram com uma palavra simples ou com grandes discussões acerca da pesquisa ou de suas próprias experiências, mas que me ajudaram a compreender todo esse processo de amadurecimento e conhecimento.

Muito obrigada a todos, vocês são muito especiais para mim!!!!

Adila Lima

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora a fazer um novo fim”.

(Chico Xavier)

LIMA, Adila Maria Taveira de. **A implantação de usinas hidrelétricas no Tocantins: processo decisório, participação e experiência dos agentes envolvidos**, 2013. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Palmas, Palmas - TO.

RESUMO

A discussão sobre impactos ambientais e sociais nos processos de implantação de usinas hidrelétricas é uma questão atual e prioritária, já que, de um modo geral, a instalação de novos empreendimentos vem ocorrendo intensivamente em todo o país e, em especial, na região amazônica. Diante disso, esta pesquisa propõe uma reflexão acerca do processo de implantação de três empreendimentos hidrelétricos do Rio Tocantins, as Usinas Hidrelétricas de Lajeado, São Salvador e Estreito, a partir dos documentos referentes ao licenciamento e do relato de Agentes envolvidos no processo - Empreendedor, Licenciador, Fiscalizadores e Atingidos - discutindo o processo decisório, a participação e a contribuição da experiência. Para tanto, utilizou-se a análise documental e de entrevistas descrevendo as principais atuações dos agentes durante o processo. A conclusão do trabalho aponta para a ineficiente participação social na tomada das decisões, o acúmulo de experiências como fator de vantagem por alguns agentes e a evidente desigualdade no acesso às informações. Esta pesquisa também buscou, através do relato dessas experiências, contribuir com o processo de outros empreendimentos, sugerindo nas perspectivas futuras, o aprimoramento e a resolução das fragilidades encontradas.

Palavras-chave: Usinas Hidrelétricas; Processo decisório; Participação; Experiência; Tocantins.

LIMA, Adila Maria Taveira de. **A implantação de usinas hidrelétricas no Tocantins: processo decisório, participação e experiência dos agentes envolvidos**, 2013. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Palmas, Palmas - TO.

ABSTRACT

The discussion of environmental and social impacts in the process of implementation of hydroelectric is a current issue and a priority, since; in general, the installation of new projects has occurred extensively throughout the country and especially in the Amazon region. Thus, this research proposes a reflection on the process of implementation of three hydroelectric projects of the Tocantins River, the Hydroelectric Plants Lajeado, São Salvador and Estreito, based on the documents referring to the licensing and report of agents involved in the process – Entrepreneur, licensor, Inspectors and People Affected - discussing the decision making process, participation and contribution of experience. Therefore, we used document analysis and interviews describing the main performances of the agents in the process. The conclusion of the work points to inefficient social participation in decision making, the accumulation of experience as advantage factor by some agents and the obvious unequal access to information. This research also sought, through the report of these experiences contribute to the process of other projects, suggesting future prospects, improvements and resolutions of the weaknesses found.

Keywords: Power Plants; Decision making; Participation; Experience; Tocantins.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Matriz Elétrica Brasileira - 2011.....	26
Figura 2.	Principais antecedentes históricos da Legislação Ambiental Brasileira.....	40
Figura 3.	Demonstrativo de empreendimentos na Bacia Tocantins-Araguaia.....	65
Figura 4.	Desníveis e pontos das hidrelétricas no Rio Tocantins.....	65
Figura 5.	Imagem da Usina Hidrelétrica de Lajeado	67
Figura 6.	Imagem da Usina Hidrelétrica de São Salvador.....	69
Figura 7.	Imagem da Usina Hidrelétrica de Estreito.....	71
Figura 8.	Experiência acumulada pelos agentes ao término de cada processo.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Relação dos Agentes, seus representantes e a quantidade de entrevistas obtidas.	63
Quadro 2.	Principais características das Usinas Hidrelétricas Lajeado, São Salvador e Estreito.....	72
Quadro 3.	Estimativas de custos e ganhos com a implantação de Usinas Hidrelétricas.....	76
Quadro 4.	Matriz de comparação dos principais dados e fases das usinas hidrelétricas pesquisadas.....	82
Quadro 5.	Relação de usinas hidrelétricas executadas pelas principais empresas que compõem o consórcio responsável pelas usinas estudadas.....	121

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACL	Ambiente de Contratação Livre
ACR	Ambiente de Contratação Regulada
ANA	Agência Nacional de Águas
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ASV	Atividades de Supressão de Vegetação
BIG	Banco de Informações de Geração
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB	Companhia Energética de Brasília
CELTINS	Companhia Energética do Tocantins
CESS	Consórcio Energético São Salvador
CESTE	Consórcio Estreito Energia
CF	Constituição Federal
CMB	Comissão Mundial de Barragens
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COELBA	Companhia de Eletricidade da Bahia
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPEE	Companhia Paulista de Energia Elétrica.
DILIQ	Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
EDP	Eletricidade de Portugal S.A
EEVP	Empresa de Eletricidade Vale Paranapanema S.A

EIA	Estudos de Impactos Ambientais
ELETROBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GCPS	Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPHAN	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
KWh	Kilowatt-Hora
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MAB	Movimento de Atingidos por Barragens
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MWh	Megawatt-hora
NATURATINS	Instituto Natureza do Tocantins
ONS	Operadora Nacional do Sistema Elétrico
OEMAs	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACUERA	Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial
PBA	Programa Básico Ambiental
PCA	Plano de Compensação Ambiental
PCH	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PGR	Procuradoria Geral da República
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPT	Programa Prioritário de Termelétricas

RIMA	Relatório de Impactos do Meio Ambiente
SIN	Sistema Interligado Nacional
SISLIC	Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TCM	Termo de Compromisso Mútuo
TR	Termo de Referência
TWh	Terawatts-Hora
UBP	Uso do Bem Público
UC's	Unidades de Conservação
UFV	Central Geradora Solar Fotovoltaica
UHE	Usina Hidrelétrica de Energia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	20
2.1	O Contexto atual na implantação de Usinas Hidrelétricas.....	27
3	LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	32
3.1	Licenciamento Ambiental.....	41
3.1.1	Licença Prévia.....	45
3.1.2	Licença de Instalação.....	46
3.1.3	Licença de Operação.....	47
3.2	Etapas para a Implantação de uma Usina Hidrelétrica.....	48
3.2.1	Estimativa do Potencial Hidrelétrico.....	49
3.2.2	Estudo do Inventário Hidrelétrico.....	49
3.2.3	Viabilidade.....	50
3.2.4	Projeto Básico.....	51
3.2.5	Projeto Executivo.....	51
4	PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO HIDRELÉTRICO	53
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	59
6	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	64
6.1	Aspectos Gerais.....	64
6.2	Caracterização das Usinas Hidrelétricas.....	66
6.2.1	Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE Lajeado).....	66
6.2.2	Usina Hidrelétrica de São Salvador (UHE São Salvador).....	68
6.2.3	Usina Hidrelétrica de Estreito (UHE Estreito).....	70

7	ESTUDO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS: PROCESSO DECISÓRIO, PARTICIPAÇÃO E EXPERIÊNCIA DOS AGENTES ENVOLVIDOS.....	73
7.1	Caracterização dos Agentes Envolvidos.....	73
7.1.1	Governo.....	73
7.1.2	Empreendedor.....	77
7.1.3	Licenciadores.....	78
7.1.4	Fiscalizadores.....	79
7.1.5	Atingidos.....	80
7.2	Processo Decisório.....	83
7.3	Participação Social e Estratégias de Negociação Adotada.....	99
7.4	Experiências dos Agentes Envolvidos.....	117
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
	REFERÊNCIAS.....	135
	ANEXOS.....	145

1 INTRODUÇÃO

A expansão dos projetos hidrelétricos no Brasil, sobretudo daqueles localizados na Amazônia Legal, vem ocorrendo aceleradamente nos últimos anos.

A construção de hidrelétricas tornou-se uma prioridade para o governo federal, visto que, mais do que a possibilidade de converter um potencial hidráulico em energia, passou a significar também, na visão dos gestores, uma forte estratégia para melhoria da competitividade do país. A viabilidade de projetos, outrora criticados pela opinião pública nacional e internacional organizada em defesa da população atingida, dos povos indígenas e do meio ambiente, foram autorizados nesta última década. Projetos polêmicos como a hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, vem sendo construídos mesmo com a existência de muitos impactos e conflitos, corroborando com a política governamental para o setor.

Dentre as bacias amazônicas, a do Rio Tocantins é aquela onde a implantação das usinas hidrelétricas está mais adiantada. Do total de grandes empreendimentos previstos no Plano Decenal de Expansão de Energia 2021 (BRASIL, 2012b), a maioria já está em operação, que são as hidrelétricas de Serra da Mesa, Cana Brava, São Salvador, Peixe Angical, Lajeado e Estreito. Os demais empreendimentos previstos no Plano estão em diferentes fases do processo de licenciamento (Serra Quebrada, Tupiratins) ou suspenso devido a questões levantadas durante o licenciamento, como é o caso de Ipueiras.

O fato é que as propostas de grandes projetos hidrelétricos, apresentadas como urgentes e prioritárias, têm sido marcadas por conflitos ambientais e sociais. Alguns processos, após autorização de instalação do empreendimento, vêm ocorrendo de forma “atropelada”, gerando conflitos entre empreendedores e demais agentes envolvidos no processo, licenciadores, fiscalizadores e principalmente, populações atingidas.

Oliveira e Martins (2005) destacam que a intensificação da instalação de grandes projetos hidrelétricos se traduz pelo aumento da oferta de energia no setor elétrico brasileiro contribuindo para o crescimento da economia nacional. Por outro lado, se manifesta pelo incremento contínuo de famílias deslocadas, intensificação dos impactos ambientais e alagamento de terras férteis, dentre outras questões.

Pressupõe-se que a diferença no acesso à informação pelos agentes envolvidos, especialmente empreendedores e atingidos, ao longo do processo de implantação de grandes empreendimentos, inibe as possibilidades de participação social, ocasionando dificuldades nas negociações indenizatórias.

Considera-se que alguns agentes entram no processo com acesso a todas as informações, acompanhando e participando ativamente desde os estudos prévios para o licenciamento, passando pela implantação até a operação do empreendimento, alguns com experiências adquiridas em outros processos de mesma natureza. Em contrapartida, outros agentes tomam conhecimento do processo na fase da audiência pública, praticamente sem participação durante o planejamento da obra. As informações são acessadas quando as decisões já foram tomadas, sem muitas possibilidades de mudança ou reversão, evidenciando a dificuldade de participação, como é o caso dos atingidos.

A análise dos processos de licenciamentos de hidrelétricas e a experiência dos agentes participantes representam oportunidades para reflexão e possibilidade de contribuição em outros processos, para o estabelecimento de critérios que reduzam os conflitos de natureza social, cultural, ambiental, política e econômica.

Assim, este estudo foi orientado por duas perguntas-chaves: (1) Quais as possibilidades de participação nas decisões dos processos de implantação de hidrelétricas considerando os agentes envolvidos? (2) As experiências dos agentes envolvidos influenciam na equidade do processo?

Para tanto, esta pesquisa objetivou analisar a atuação dos agentes envolvidos nos processos de instalação de três Usinas Hidrelétricas de Energia (UHE) no rio Tocantins: Lajeado¹, São Salvador² e Estreito³, a partir dos documentos referentes ao licenciamento e do relato de participantes - empreendedores, licenciadores, fiscalizadores e atingidos - visando a contribuir com os processos de implantação de futuros empreendimentos.

Com base nesses pressupostos e para melhor entendimento da presente pesquisa, oriunda da proposta de pesquisa vinculada ao Mestrado em Ciências do Ambiente da Universidade Federal do Tocantins, dividiu-se este trabalho em oito capítulos: (1) Contextualiza, em linhas gerais, numa breve introdução, a temática que norteia o trabalho, delimitando os objetivos gerais e as questões-chaves que norteiam a pesquisa a fim de aproximar o leitor do objeto de estudo. (2) Discorre sobre um breve panorama do setor elétrico brasileiro. (3) Apresentação da Legislação Ambiental, especificando a questão do

¹Usina Hidrelétrica situada no Estado do Tocantins, coordenadas de localização 9°45'34"S 48°22'15"W. Foi leiloadada em 1997 e entrou totalmente em operação em 2002. É formada por cinco turbinas e tem uma potência instalada de 902,5 MW. Maiores detalhes no Capítulo 6 (6.2 Caracterização das Usinas Hidrelétricas).

² Usina Hidrelétrica situada no Estado do Tocantins, coordenadas de localização 12°14'05"S 48°23'10"W. Foi leiloadada em 2001 e inaugurada em fevereiro 2009. É formada por duas turbinas e tem uma potência instalada de 243,2MW. Maiores detalhes no Capítulo 6 (6.2 Caracterização das Usinas Hidrelétricas).

³ Usina Hidrelétrica situada no Rio Tocantins, coordenadas de localização 06°39'00"S 47°27'00"W. Entre os Estados do Tocantins e Maranhão. É formada por oito turbinas e possui uma capacidade geradora de 1.087MW. Maiores detalhes no Capítulo 6 (6.2 Caracterização das Usinas Hidrelétricas).

Licenciamento ambiental. (4) Explicação sobre a participação social no contexto de hidrelétricas. (5) Procedimentos metodológicos para a realização e análise da pesquisa. (6) Caracterização da área de estudo e dos empreendimentos pesquisados: Usinas Hidrelétricas Luís Eduardo Magalhães, São Salvador e Estreito. (7) Resultados e Discussões, considerando a atuação dos agentes no processo; o processo decisório; a participação e a influência da experiência dos agentes envolvidos no processo. (8) Considerações finais. Por fim, apresentam-se as referências utilizadas para a realização deste trabalho e os anexos.

2 O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Segundo Furnas (BRASIL, 2013c), uma usina hidrelétrica pode ser definida como um conjunto de obras e equipamentos com a finalidade de geração de energia elétrica, através de aproveitamento do potencial hidráulico existente em um rio. De acordo com a mesma referência, o potencial hidráulico é proporcionado pela vazão hidráulica e pela concentração dos desníveis existentes ao longo do curso de um rio. Isto pode ocorrer de forma natural (quando o desnível está concentrado numa cachoeira); através de uma barragem (quando pequenos desníveis são concentrados na altura da barragem); ou através de desvio do rio de seu leito natural (concentrando-se os pequenos desníveis nesse desvio).

Cachapuz (2006), destaca que a utilização de energia hidrelétrica no país teve início em 1883, com a instalação de uma usina para geração de energia elétrica, com a finalidade de movimentar duas bombas de desmorte hidráulico que, com os jatos d'água, revolviavam o terreno, rico em diamantes, localizada no Ribeirão do Inferno, afluente do rio Jequitinhonha, em Diamantina - MG.

Em 1887, começou a operar outra usina hidrelétrica, em Ribeirão dos Macacos, em Nova Lima - MG. Este aproveitamento hidrelétrico permitiu à empresa utilizar energia elétrica nos trabalhos de mineração e também numa pequena linha de transmissão já existente na usina do Ribeirão do Inferno, que permitia o fornecimento de iluminação elétrica nas dependências da mina e às casas dos trabalhadores (CACHAPUZ, 2006).

Entretanto, eram usinas ainda experimentais com poucos recursos tecnológicos, insuficientes ao fornecimento de energia em grande escala, que tinham a finalidade principal de melhorar os serviços da exploração de minérios. Contudo, a partir dessas usinas foram surgindo iniciativas de caráter permanente e que tiveram continuidade, como é o caso da iluminação pública em Campos - RJ, que foi o primeiro serviço de iluminação pública municipal do Brasil (CACHAPUZ, 2006).

Oficialmente, a primeira usina hidrelétrica de maior porte instalada no Brasil, a fim de fornecer energia elétrica, foi a de Marmelos-0, que entrou em operação no ano de 1889, na cidade de Juiz de Fora – MG, sendo que sua principal finalidade era a iluminação pública (ANEEL, 2008).

A partir disso, e com o acelerado crescimento urbano de São Paulo, mais intenso a partir das duas primeiras décadas do século XX, a necessidade de energia só aumentava.

Neste período a utilização de energia elétrica teve que ser ampliada consideravelmente, e aconteceu sob domínio, principalmente, do capital internacional. Cachapuz (2006) ressalta que em setembro de 1901, foi inaugurada a usina hidrelétrica de Parnaíba, situada no município de Santana do Parnaíba – SP. Esta usina foi considerada de grande porte e era a primeira a atender a demanda de energia elétrica no setor de transportes urbanos e iluminação industrial. A potência dessa usina era inicialmente de 2.000 kW, sendo acrescidos mais 1.000kW em 1902 e depois mais 1.000 kW em 1903. Com a necessidade ainda maior de ampliação, foi construída a represa de Guarapiranga, inaugurada em 1907, com capacidade de armazenar 196 milhões de m³ de água, chegando a usina a sua potência máxima de 16.000 kW.

Outra usina importante foi a hidrelétrica construída no Ribeirão das Lajes, no município de Piraí - RJ, a usina de Fontes, que começou a ser construída em dezembro de 1905, e já em 1908 dispunha de uma potência de 12.000 kW e em 1909 de 24.000 kW. O que mais tarde, com o desvio do rio Piraí e a formação de uma segunda barragem, chegou a permitir a instalação de mais duas unidades geradoras, passando a somar uma capacidade de 49.000 kW e em regime de sobrecarga de 64.000 kW.

Em 1920, a capacidade instalada de energia somando a potência das usinas hidrelétricas e termelétricas era de 360 MW. Era notório o crescimento da demanda energética e, conseqüentemente, o investimento em novas usinas foi sendo priorizado (ANEEL, 2008).

A crise de 1929 evidenciava a fragilidade do modelo econômico agro exportador, o que demandou a ação do Estado brasileiro na redefinição da política econômica. Nesse momento, o país dobra para 780 MW a capacidade instalada de geração de energia elétrica, a fim de amenizar os efeitos da crise. Vale ressaltar que, com este novo direcionamento político-econômico houve ações que afetaram diretamente o setor elétrico. Dentre estas podemos destacar a proibição de aquisição ou concessão de aproveitamento de quedas d'água pelo capital estrangeiro, que foi determinada pelo ato assinado em 1931; a promulgação do Código de Águas, em 1934; a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, que se deu em 1939, dentre outras ações que começaram a regular o setor elétrico.

A partir daí a formação do setor elétrico brasileiro se deu de uma maneira capital-intensiva⁴. Inicia-se um processo – a partir dos anos 1940 e até 1959 – de criação de empresas

⁴ Capital-intensiva: ocorre em um processo produtivo onde a utilização de bens de capital é mais acentuada que os demais fatores de produção. Neste caso, possibilitando os investimentos necessários para a ampliação do setor elétrico.

estatais do setor amparado por iniciativas federais que visavam à criação de diretrizes de planificação, captação de recursos e com algum grau de coordenação e influência (HERNÁNDEZ, 2006).

Na década de 1940, com a construção de uma série de usinas hidrelétricas, o Brasil se torna um dos maiores produtores de energia renovável do mundo, juntamente com o Canadá. Nesse momento, a capacidade instalada do país atinge 1.250 MW e em 1951, o Brasil já dispõe de 1.900MW de energia. Contudo, na década de 1950, o Brasil atravessa sua primeira crise de energia, que culmina em racionamento. Os motivos do desabastecimento são os cinco anos sucessivos de seca, de 1951 a 1956, além do crescimento da industrialização e da urbanização nos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro e da insuficiência de investimentos (ANEEL, 2008).

Foi então que em 1957, o presidente Juscelino Kubitschek determina a construção da primeira usina geradora de grande porte do país, a Hidrelétrica de Furnas, com potência de 1.216 MW, no rio grande, em Minas Gerais, que começa a gerar energia em 1963. Esse foi o embrião de Furnas Centrais Elétricas S/A.

Com a prioridade no desenvolvimento do setor elétrico para desenvolver o país, começaram, a partir da década de 1960, mudanças mais intensivas no setor em busca de maior estruturação. No ano de 1961, o Estado Brasileiro criou a Central Elétrica Brasileira S/A – Eletrobrás, a qual veio a ser efetivamente instalada no ano de 1962, juntamente com suas subsidiárias regionais, o que possibilitou manter a estrutura do setor elétrico nacional sob o comando da empresa pública. A partir da criação da Eletrobrás a geração de energia conservou-se quase que exclusivamente sob a responsabilidade de empresas estatais (BOEIRA, 2006).

Esta redefinição na política energética torna-se premente com os projetos iniciados após 1970, como é o caso da Barragem de Sobradinho - BA, no Nordeste do Brasil. Outro marco iniciado na década de 1970 é a construção de Itaipu⁵, que é responsável por aproximadamente 25% de toda energia elétrica consumida no Brasil.

As Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte), subsidiária da Eletrobrás, surge com a Lei nº 5.824 (14/11/1972), na gestão do presidente Emílio Garrastazu Médici. A empresa desempenha um papel fundamental no abastecimento de energia para os nove

⁵Hidrelétrica binacional situada no rio Paraná, na fronteira entre o Brasil e o Paraguai, coordenadas de localização 25°24'29.31"S 54°35'20.73"W. As obras civis tiveram início em janeiro de 1975 e a usina entrou em operação comercial em maio de 1984. A última unidade geradora entrou em operação em abril de 1991.

estados da Amazônia Legal que, por suas condições geográficas, não participam do Sistema Interligado Nacional – SIN (ANEEL, 2008).

A Usina Hidrelétrica de Tucuruí⁶, no Rio Tocantins, é a primeira grande usina da Amazônia, com capacidade inicial de geração de 4.245 MW nas 12 turbinas. Sua construção teve início em 1974, inaugurada em 1984. Em 1998 tem início a ampliação da hidrelétrica e a instalação de mais 12 máquinas permitiu a expansão da potência em mais 4.125 MW a partir de abril de 2007. A capacidade atual da usina é de 8.370 MW (ANEEL, 2008).

Nota-se que na década de 1970 teve uma ampliação do setor elétrico, com o início das construções de grandes hidrelétricas. Eram projetos com enormes impactos, mas considerados, na época, prioritários para a sustentação do país. A ordem era construir e, como foi no período da ditadura militar, não havia muito espaço para discussão ou aprofundamento dos estudos.

No final da década de 1980 começaram as discussões sobre a privatização do setor elétrico. Essa discussão passou à prática na década de 1990, com a recessão do País. A partir daí o setor elétrico passou por um processo de reformulação, o qual resultou na privatização parcial do setor, com o lançamento do Plano Nacional de Desestatização, que tinha como argumento principal a necessidade de captação de recursos e que o setor privado teria maior eficiência na alocação de recursos para os novos empreendimentos (AGOSTINHO, PELICICE e MARQUES, 2009).

A partir destas reformulações, aprimorou-se a legislação e órgãos foram sendo criados para regulação, fiscalização e controle do setor elétrico, como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) e a Operadora Nacional do Sistema (ONS), com a finalidade de centralizar e programar a geração. Dessa forma, o processo de planejamento e monitoramento da expansão da oferta de energia, hoje aperfeiçoado e ajustado ao novo modelo do setor elétrico, é de responsabilidade, respectivamente, da EPE e do CMSE, com o apoio da ANEEL (criada em 1996), responsável pela regulação e fiscalização das atividades dos concessionários (FACURI, 2004).

Em 1994, o setor elétrico inicia uma nova fase, com a transferência de ativos do Estado para a iniciativa privada e predomínio do “estado regulador” sobre o “estado investidor” (ANEEL, 2008). Com essa nova perspectiva, vários consórcios de empresas privadas habilitaram-se a implantar novos empreendimentos hidrelétricos, deslocando-se da

⁶ A Usina Hidrelétrica de Tucuruí está localizada no Rio Tocantins, no município de Tucuruí, no estado do Pará, Coordenadas de localização 3°49'53"S 49°38'37"W. Possui uma capacidade geradora instalada de 8.370 MW.

área de distribuição para a geração de energia, até então capitaneada pelo Estado (BOEIRA, 2006).

Em 1997, foi licitada a Usina de Lajeado (TO), porém este certame foi lançado pelo Ministério de Minas e Energia e coordenado pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), em processo de extinção, já que havia sido criada a Aneel.

O primeiro leilão realizado pela ANEEL foi o leilão da usina de Hidrelétrica de Santa Clara (BA). O vencedor da disputa foi a Construtora Queiroz Galvão, que derrotou a Companhia de Eletricidade da Bahia (Coelba). Naquele ano (1998), a ANEEL também coordenou os certames para licitar as usinas de Campos Novos (SC), Cana Brava (GO), Ponte de Pedra (MT e MS), Itumirim (GO), Piraju (SP) e Irapé (MG).

Em 2000, o governo tinha o objetivo de diversificar a matriz e reduzir a dependência da fonte hidrelétrica. Para tanto, lançou o Programa Prioritário de Termelétricas (PPT), prevendo a instalação de 49 usinas no país até 2005, incentivando as térmicas movidas a gás natural. Mesmo com a mais expressiva ampliação da oferta de energia dos últimos 20 anos, o país não consegue evitar a crise de energia em 2001, deflagrada por um grave período de seca, que impediu o armazenamento de água nos reservatórios das principais usinas. Em decorrência disso, houve um plano de racionamento de energia no ano de 2001 e 2002.

Para Facuri (2004), essa crise de abastecimento de energia elétrica, no ano de 2001, foi oriunda de inúmeros fatores, tais como: falta de investimentos no setor elétrico, falta de infraestrutura nos órgãos ambientais, lacunas regulatórias, erros na elaboração do planejamento, cenário hidrológico desfavorável, dentre outros. Aspectos de cunho estrutural e também conjuntural levaram o país a programar um plano de redução do consumo e aumento de oferta de energia elétrica.

Em 2003, ao assumir a presidência, Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Programa Luz Para Todos, com o objetivo de levar energia, inicialmente até 2008 e depois até 2010, a 12 milhões de brasileiros ainda sem acesso ao serviço de eletricidade. A iniciativa sucedeu o Programa Luz no Campo, criado em 1999. Ainda em 2003, o Governo começa a estudar a reestruturação do setor elétrico, que viria à tona no ano seguinte. Na última década os investimentos foram ainda maiores, com a inclusão de obras de geração de energia nos programas de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2).

Por fim, a ANEEL (2008) destaca que a legislação do setor elétrico basicamente se formou ao longo dos últimos 70 anos. É uma soma de artigos da Constituição, leis complementares e ordinárias, decretos, portarias interministeriais, portarias do Ministério de

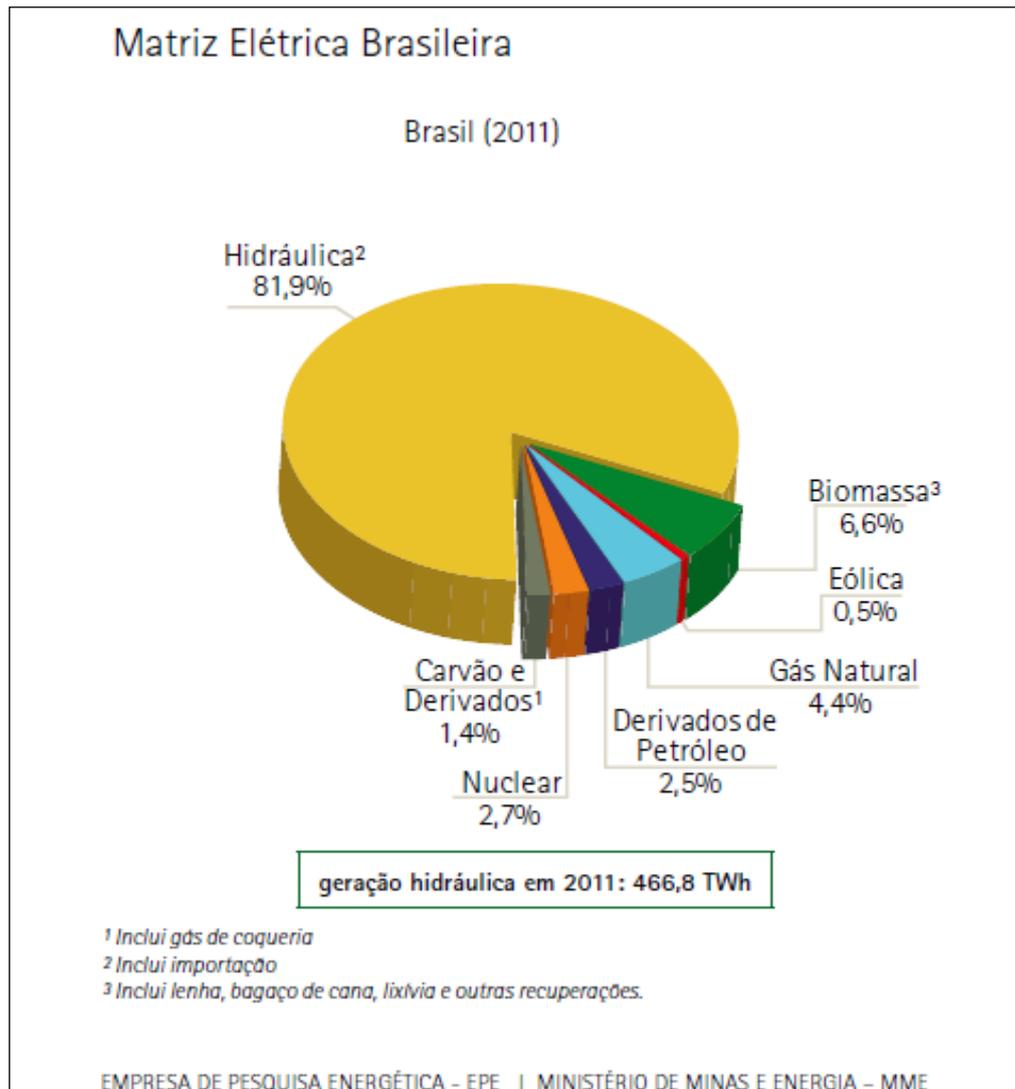
Minas e Energia e do extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), resoluções da ANEEL e CONAMA.

Outras mudanças destacáveis que se ressaltam são: a substituição do critério de leilão de novos empreendimentos, no qual o vencedor passa a ser o investidor que oferecer o preço mais baixo para a energia, em detrimento da regra anterior, na qual vencia quem propusesse o maior valor pela outorga (Uso do Bem Público); o novo modelo institui ainda dois ambientes para celebração de contratos de compra e venda de energia, o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), do qual participam geradoras e distribuidoras, e o Ambiente de Contratação Livre (ACL) para negociação entre geradoras, comercializadoras, importadores, exportadores e consumidores livres (ANEEL, 2008).

Desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais, inúmeras medidas vêm sendo tomadas com o objetivo de impulsionar o setor energético brasileiro. O que preocupa, é que à medida que ocorre o crescimento da demanda de energia, os setores buscam ferramentas para desburocratizar os processos e ampliar o fornecimento, sendo que a matriz energética brasileira é alimentada, em sua maior parte, pelas hidrelétricas. A simplificação dos processos teria seu lado positivo se fosse apenas uma desburocratização de processos morosos e desnecessários, porém, tratam-se de processos que envolvem inúmeros danos ambientais e sociais que devem ser minuciosamente estudados, para que não ocorram ainda mais prejuízos desastrosos, na pressa por este tão almejado “desenvolvimento”.

De acordo com dados da Empresa de Pesquisa Energética, a matriz elétrica brasileira possui 81,9% de energia hidráulica, 6,6% provenientes de biomassa, 4,4% gás natural e, 7,1% originárias de outras fontes (BRASIL, 2012a). Na figura 1 pode-se observar a matriz elétrica do país atualizada até o ano de 2011.

Figura 1. Matriz Elétrica Brasileira - 2011 (BRASIL, 2012a)



Observa-se que temos uma matriz predominantemente hidrúlica, que é apresentada pelos agentes governamentais como “energia limpa”. O investimento em outras fontes de energia como, por exemplo, a eólica é ainda muito pequena.

A geração hidrúlica em 2011, foi de 466,8 TWh, que somada às outras fontes de energia, levou a uma oferta interna de 567,6 TWh. De acordo com o anuário estatístico de energia elétrica (BRASIL, 2012a), o consumo neste mesmo ano foi de 430,1 TWh, o que aponta que não estamos em déficit na geração de energia, mas atendendo a demanda, quase alcançando o ponto de equilíbrio entre oferta e demanda energética. Portanto, mesmo considerando o aumento do consumo e o crescimento econômico esperado em todos os setores produtivos, o investimento em outras fontes energéticas e a melhoria dos processos poderia aliviar a sobrecarga da matriz em recursos hidrúlicos e atender de maneira satisfatória a demanda futura do país, devendo ser estudados mais detalhadamente a

necessidade do acréscimo de hidrelétricas e, conseqüentemente o aumento dos impactos nos rios brasileiros.

Em consulta ao Banco de Informações de Gerações (BIG) (ANEEL, 2013), identifica-se que no Brasil existem 190 usinas hidrelétricas (UHE) de grande porte em funcionamento. A EPE (BRASIL, 2007b), através da publicação da Matriz Energética Nacional 2030, afirma que já estão em andamento mais 40 usinas, para somar a este número, entre as que estão em construção e as outorgadas, aguardando apenas os trâmites para o início das obras. As Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) também dividem a corrida pelo fornecimento da energia, pois atualmente, 457 destas estão em pleno funcionamento, e segundo a EPE (BRASIL, 2007b), mais 39 estão em construção e 218 já estão com os termos de outorga expedidos. Além dessas, tem ainda as termelétricas, eólicas, dentre outras que também estão em fase de construção ou em outorga, que também corroboram com a matriz energética. Um ponto que chama a atenção nos dados do BIG é que já existem 14 unidades da Central Geradora Solar Fotovoltaica (UFV), o que poderia também ser uma alternativa de geração com menos impactos, mas os investimentos neste tipo de energia ainda são pequenos em comparação aos recursos disponibilizados à construção de hidrelétricas.

Diante desse contexto, questiona-se a real necessidade de ampliação constante do fornecimento de energia através da hidreletricidade, em virtude dos altos impactos tanto sociais quanto ambientais, causados com a aceleração dessas obras nas últimas décadas.

2.1 O CONTEXTO ATUAL NA IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS

A produção de energia no Brasil é feita predominantemente de forma centralizada, se encontrando nas mãos de grandes concessionárias e investidores que detêm grande margem para interferir na composição de preços, os quais dificilmente seguem padrões de concorrência de mercado, devido a sua estrutura monopolista. Essa concentração de poder e de capital - que muitas vezes são internacionais - reflete nos projetos de investimentos futuros, dando continuidade aos empreendimentos de macro escala (BORTOLETO, 2001).

No Brasil, a matriz energética, diferentemente da matriz energética mundial que queima combustíveis fósseis para gerar eletricidade, é baseada principalmente na hidroeletricidade. Nesse sentido, o país é visto muitas vezes como uma espécie de vanguarda mundial em termos de sustentabilidade. Essa visão não considera que esses grandes

empreendimentos hidrelétricos causam enorme impacto ambiental e social, bem como conflitos intermináveis com a população atingida (BORTOLETO, 2001).

Nesse contexto, Lemos (2004, p.19) assinala que a abundância de recursos hidroenergéticos na Amazônia converteu-se em “uma ‘maldição’ para sua população, já que a exploração destes recursos em nome do progresso vem, ao longo dos anos, transformando-se em geradora e reprodutora da pobreza”.

Os grandes projetos hidrelétricos são inseridos em nome da industrialização e do desenvolvimento brasileiro, e chegam acompanhados do discurso da interiorização do crescimento econômico e de garantia da segurança nacional, mas apresentam um caráter fechado quanto às decisões de sua implantação, incentivos e subsídios estatais e ainda com uma ausência de análises sobre as alterações socioeconômicas, culturais e ambientais que causariam às regiões (PIQUET, 1998).

Bermann (2012, p. 20) alega que “é efetivamente o território da bacia amazônica que vai sofrer maior pressão do capital internacional e brasileiro para transformar seus rios em jazidas de Megawatts”. Comenta ainda que as usinas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, são exemplos da obsessão do governo brasileiro pelo gigantismo em nome do progresso, lembrando que são obras com custos enormes, consequências ambientais e sociais seriíssimas, que outrora haviam sido proibidas e hoje estão quase finalizadas, se não já em operação.

O desenvolvimento econômico cada vez mais distante do desenvolvimento social, observado nos processos de implantação de grandes empreendimentos, considerando a desvalorização das prioridades da população e a falta de participação no processo decisório tem sido alvo de muitas críticas, tanto por organizações nacionais como internacionais.

Agravando ainda mais a situação, as ações relacionadas à eletrificação da Amazônia intensificaram-se nas últimas décadas, ocasionando ainda mais discussões sobre a viabilidade desses projetos, com um custo social e ambiental elevado. Entre as principais causas para o avanço das obras na Amazônia adentro, está a visão da região como um manancial de energia hidrelétrica inexplorado, passível de ser exportado para as demais regiões do país de modo a impulsionar o desenvolvimento dessas regiões. Com isso, as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o período 2005-2009 priorizaram a ampliação do sistema de geração de energia da Amazônia através da implantação de grandes projetos (GARCIA e LIMONAD, 2008).

A EPE (BRASIL, 2007b), por meio da publicação da Matriz Energética Nacional 2030, já havia planejado a ampliação da oferta de energia com empreendimentos na Amazônia. Este documento destaca que pela expansão preconizada nos estudos “fica

caracterizada a importância e a prioridade das grandes usinas hidrelétricas da Amazônia, para o atendimento do sistema energético após 2010” (BRASIL, 2007b), destacando que terão prioridade aquelas que dispõem de estudos ambientais e de engenharia prontos, de forma que possam ser considerados para o atendimento do mercado futuro.

Fenzl, Coelho e Simonian (2000, p. 245), num estudo sobre a evolução do setor energético e o desenvolvimento socioeconômico na região Norte, ressaltam que os investimentos que resultaram em um aumento de 30% na geração de energia não trouxeram o desenvolvimento econômico e social esperado, uma vez que a maior parte do aumento de geração de energia foi absorvida pelas indústrias de mineração e que o aumento do PIB não reflete o crescimento do número de empregos e a melhoria na qualidade de vida da população.

Para Diegues *et al.*, (2005) a região vem sofrendo pressões constantes de um estilo de desenvolvimento copiado, inadequadamente do Sudeste e do Sul do país, e que mesmo nessas regiões, onde se pressupõe a elevação de níveis de qualidade de vida, os resultados dessas políticas foram no mínimo contraditórios.

Benincá (2011) afirma que o Estado brasileiro assumiu o papel de planejador e empreendedor de grandes projetos desenvolvimentistas, porém, isso vem ocorrendo com políticas centralizadoras, autoritárias e fortemente ligadas aos interesses do capital transnacional. Nesta visão, o modelo estatal de energia promoveu a ocupação injusta e agressiva de territórios, gerando sérios impactos ambientais. Além disso, praticou graves agressões culturais e físicas contra populações tradicionais; ampliou o êxodo rural, com suas políticas de indenizações insuficientes a manter as pessoas no campo; e ainda, contribuiu para o aumento das periferias da cidade.

Diante disso, Garcia e Limonad (2008), advertem que o planejamento nacional, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, Planos Plurianuais e outros instrumentos, estiveram sempre direcionados para o crescimento de grandes centros e não para o desenvolvimento social e ambiental da região, apesar de muitas vezes o discurso ser focado nos benefícios que a localidade receberá.

Observa-se que a expansão do sistema de geração de energia e conseqüentemente das redes de transmissão de energia na Amazônia visam a atender mais às demandas econômicas de grandes capitais, do que as necessidades regionais, tendo em vista o histórico de implantação destes projetos – UHE Tucuruí e Interligação Norte/Nordeste – planejados para atendimento das indústrias eletrointensivas. Hoje, o planejamento ainda contempla empreendimentos periféricos que tem como principal objetivo a exportação de energia para as outras regiões do país (GARCIA e LIMONAD, 2008).

Rothman (2005) destaca que vários pesquisadores e ativistas enfatizam que esse modelo não prioriza e não garante o desenvolvimento local onde são construídas as hidrelétricas, nem o acesso à energia elétrica a populações rurais mais pobres e distantes. Alerta também que o processo de privatização ameaça avanços e conquistas dos ambientalistas e do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) no tocante à participação dos atingidos no processo de licenciamento ambiental dos projetos de hidrelétricas.

Benincá (2011) enfatiza que mesmo com várias críticas ao modelo desenvolvimentista, a multiplicação de barragens tem ocorrido em larga escala, principalmente na última década, resultante da opção governamental a partir de uma visão de desenvolvimento econômico e, especialmente, a partir do governo Lula, como mecanismo de aceleração do crescimento. Além disso, este quadro está diretamente ligado ao processo de privatização implementado no país, que transformou a energia em mercadoria de primeira grandeza, retirando a soberania energética e social.

De um modo geral, ressalta-se que no contexto atual da implantação das hidrelétricas brasileiras, as tendências da política ambiental nacional privilegiam primordialmente os interesses do capital nacional e internacional. Laschefski (2011), afirma que visivelmente iniciativas vêm sendo tomadas para agilizar o processo de licenciamento ambiental, facilitando a implementação de obras prioritárias para o governo, o que reforça ainda mais a condição de subalternidade dos grupos ameaçados pelas obras em questão.

Quando o assunto é megaprojetos hidrelétricos, os desdobramentos dos últimos acontecimentos na implantação desses empreendimentos em todo o país e, em especial na região Norte, mostram uma retratação dos espaços de discussão de políticas ambientais, uma vez que poucos se arriscam a questioná-los e, por consequência, questionar os interesses políticos e econômicos dominantes. “Há restrita circulação das ideias e um constrangimento e intimidação daqueles que se posicionam contrários a projetos governamentais, sejam eles cientistas, ativistas, ribeirinhos, analistas ambientais, indígenas, procuradores ou juízes” (BERMANN, 2012, p. 20).

A sociedade deve atentar para essa estratégia que prioriza a aceleração na construção de barragens hidrelétricas, sem respeitar a legislação sobre licenciamento ambiental e os regulamentos procedimentais pertinentes para garantir esses direitos, para que não venham desencadear uma trágica repetição dos desastrosos impactos sociais e ambientais do passado (ROTHMAN, 2008).

Neste contexto, há ainda a questão da violação dos direitos de participação. De acordo com Zhouiri (2008), nos espaços das audiências públicas, praticamente a única

oportunidade de participação ocorre num “jogo de cenas” que forja uma aparência democrática e participativa com relação às decisões, ou seja, uma forma de referendar o que já foi decidido.

3 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Neste tópico estão relacionadas as principais mudanças ocorridas na legislação ambiental brasileira a partir da década de 1970 e os principais fatos que contribuíram para estas mudanças. Além disso, descreve-se os procedimentos utilizados para o licenciamento ambiental e as principais etapas de implantação de uma usina.

Jung (2011) considera que o marco fundador sobre a questão ambiental deu-se na década de 1960, já que neste período foram editadas além do Código Florestal, importantes legislações sobre a questão ambiental, como a nova Lei de Proteção da Fauna (Lei nº. 5.197/67), a Política Nacional do Saneamento Básico (Dec. nº. 248/67) e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Dec. nº. 303/67).

A partir da década de 1970 a preocupação mundial com a degradação do meio ambiente era latente. Ocorreram desde então vários protestos, assinaturas de tratados internacionais e realização de encontros para se discutir a problemática ambiental no âmbito global. É importante destacar que esta década ficou conhecida pelo despertar da consciência ecológica no mundo, devido aos grandes eventos realizados para tratar especificamente das questões ambientais. Vários países, a partir destes eventos, foram pressionados a criarem legislações específicas para regulamentar estas questões.

Em 1972 a publicação do Clube de Roma, intitulada *Limits to Growth* (Limites do Crescimento), foi considerada um dos manifestos pioneiros em matéria ambiental. Este relatório versava sobre a exaustão dos recursos naturais não renováveis e teve uma grande repercussão no mundo todo. No mesmo ano, ocorreu o primeiro grande encontro internacional para tratar da problemática ambiental, a Conferência de Estocolmo, na Suécia, com mais de cem países participantes (REZENDE, 2007).

No Brasil, em resposta à pressão da Conferência de Estocolmo, foi criada em 1973, a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, ligada ao Ministério do Interior, que Maimon (1992), considera que foi instituída apenas para atenuar a imagem negativa do Brasil, considerando a insuficiência visível de quadro e recursos.

Em 1975 inicia-se o controle da poluição provocada por atividades industriais. Por meio do Decreto Lei 1.413/75, empresas poluidoras ficam obrigadas a prevenir e corrigir os prejuízos da contaminação do meio ambiente.

Mas somente em 1981, com a promulgação da Lei 6.938, que cria a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), é que se instituiu de fato uma forma organizada de tratar as questões do meio ambiente. A partir daí, se estabeleceu a união de forças entre União, Estados e Municípios, criando-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (REZENDE, 2007). A referida lei deu legitimidade ao Ministério Público para propor ações civis públicas e estabeleceu que a responsabilidade por dano ambiental fosse objetiva (FREITAS, 2008). Sem dúvida, foi um progresso e um marco na regulamentação da legislação ambiental brasileira.

A estrutura do SISNAMA foi estabelecida pelo art. 6º da Lei 6.938/81, sofrendo algumas alterações pela Lei 8.028/90, ficando assim instituído:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Lei nº 8.028, de 1990).

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Lei nº 8.028, de 1990).

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Lei nº 8.028, de 1990);

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Lei nº 8.028, de 1990);

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989).

(BRASIL, 1981; 1990).

Outro avanço na legislação na década de 1980 que merece destaque é a exigência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que teve sua primeira previsão expressa no direito brasileiro na Lei nº 6.803/1980, que dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento

industrial nas áreas críticas de poluição, como condição para aprovação da delimitação e autorização da implantação de zonas de uso estritamente industrial destinada à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares (BRASIL, 1980). Porém, só após a edição da lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente) – alterada pela lei nº 7.804/1989 – é que o EIA passou a integrar de forma ampla e generalizada, a legislação protetiva do Meio Ambiente do País. O artigo 9º, dessa lei, incluiu a Avaliação de Impactos Ambientais entre os instrumentos da Política Ambiental, enquanto o artigo 8º, nos seus incisos I e II, atribuiu ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) a competência para estabelecer normas e critérios sobre o licenciamento de atividades potencialmente degradadoras e para determinar estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos e privados (BRASIL, 1981).

Ainda segundo este autor, com o advento da Constituição de 1988, o EIA adquiriu *status* de matéria constitucional, ao ser incluído como um dos instrumentos necessários a tornar efetivo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigível para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Neste contexto, a PNMA, instituiu a Avaliação Ambiental e o Licenciamento Ambiental como instrumentos de sua atuação, já que até então, atividades como a construção de barragens hidrelétricas, até o início desta década, podiam ser construídas sem qualquer avaliação ambiental de seus impactos (REZENDE, 2007). Ressalta-se que, o CONAMA, por meio da Resolução 01/86, estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes para a implantação dos Estudos de Avaliação de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA). Em 1987, o CONAMA determina que os EIAs e RIMAs, sejam discutidos em audiência pública (MAIMON, 1992).

De acordo com Rezende (2007), o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente resultou do crescimento dos problemas ambientais causados por empreendimentos geradores de consideráveis impactos ambientais, e, por outro lado, da necessidade do Estado de exercer uma regulação destas atividades.

Com a promulgação da Constituição Brasileira, em 1988, temos um marco na legislação ambiental, já que a partir daquele ano é previsto na Constituição Federal do País a avaliação dos impactos ambientais, sendo dedicado um capítulo inteiro ao meio ambiente.

Contudo, Maimon (1992), destaca que a abundância e a riqueza da legislação ambiental brasileira não repercutiram diretamente na eficiência de sua aplicação. A inadequação do dimensionamento das agências estaduais de controle da poluição era

insuficiente, pois dos vinte estados que possuíam agências estaduais na época, cinco possuíam menos de 20 pessoas e cinco menos de 10, sendo que do total de seus funcionários, 56% concentravam-se no Rio de Janeiro e São Paulo. Apesar da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e todo o aparato legal da Constituição Federal, houve falta de recursos financeiros e políticos para a implantação da política ambiental.

Em 1983, foi encomendado um relatório pela Assembleia das Nações Unidas à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Este relatório, publicado em abril de 1987, foi denominado “Relatório Brundtland”, devido a Comissão ser presidida por Gro Harlen Brundtland, sendo que mais tarde este relatório passou a se chamar “Nosso Futuro Comum” (MOTA *et al.*, 2008).

O relatório “Nosso Futuro Comum” chamava a atenção para os impactos de como o mundo vinha se desenvolvendo. De acordo com Jacobi (2003) o relatório não só reforça as necessárias relações entre economia, tecnologia, sociedade e política, como chama a atenção para a necessidade do reforço de uma nova postura ética em relação à preservação do meio ambiente, caracterizada pelo desafio de uma responsabilidade tanto entre as gerações quanto entre os integrantes da sociedade dos nossos tempos. O relatório trazia de certa forma um apelo para que fosse formada uma aliança global para planejar um futuro em que o crescimento econômico não representasse o esgotamento dos recursos naturais, o comprometimento do meio ambiente e uma distância ainda maior entre ricos e pobres. Neste contexto, os países em desenvolvimento foram ainda mais pressionados a atender o desenvolvimento de maneira sustentável, com políticas de preservação claras e eficazes.

Por outro lado, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por grandes empreendimentos com alto impacto ambiental – Transamazônica e Itaipu Binacional, por exemplo. De acordo com o IBAMA (2012), neste período o índice de desmatamento era alarmante e a caça e pesca predatória estavam sem controle (os jacarés do Pantanal e as baleias estavam em vias de extinção). Com tantos incidentes, as pressões tanto internas como externas só aumentavam. Maimon (1992) ressalta que os ataques ao descaso ambiental do governo brasileiro ficam ainda mais acirrados no tocante à preservação da Amazônia com o assassinato de Chico Mendes⁷, em outubro de 1988, que teve repercussão internacional,

⁷ **Francisco Alves Mendes Filho**, mais conhecido como **Chico Mendes**, (Xapuri, 15 de dezembro de 1944 — Xapuri, 22 de dezembro de 1988) foi um seringueiro, sindicalista, ativista ambiental e revolucionário brasileiro. Sua atividade política visava à preservação da Floresta Amazônica e lhe deu projeção mundial. Em julho de 2012, foi eleito um dos "100 maiores brasileiros de todos os tempos" em concurso realizado pelo SBT com a BBC de Londres.

aumentando ainda mais a pressão internacional em cima do Brasil, para que de fato se instituíssem fiscalizações ambientais mais eficazes.

Isso contribuiu para o governo identificar a urgência de se mapear os órgãos federais com atuação ambiental. Neste contexto, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) é criado pela Lei Federal nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada a Secretaria de Meio Ambiente, hoje o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O IBAMA tem a finalidade de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do MMA. Neste momento, a gestão ambiental do Brasil passou a ser integrada, pois, até então havia setores da área ambiental em diferentes Ministérios, muitas vezes com visões contraditórias (IBAMA, 2012).

Em junho de 1992, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como Eco-92 ou Rio 92, Cúpula ou Cimeira da Terra, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU). A relevância apresentada por tal conferência pode ser observada em dois ângulos: o da representatividade institucional (governos, sociedade civil e grupos sociais autóctones da Terra) e o dos significados econômico, social e ecológico (MOTA *et al.*, 2008).

Este autor complementa ainda que durante esta conferência ocorreram três grandes eventos paralelos: a Cúpula da Terra, o evento oficial dos governos e das instituições multilaterais ligadas à ONU; o Foro Global, que reuniu os representantes das ONGs brasileiras e internacionais; e a Conferência Mundial dos Povos Indígenas, realizada na Kari-Oca, taba construída por índios tucanos e do Alto Xingu no bairro Jacarepaguá. Os principais resultados desta conferência foram: Agenda 21; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida também como Carta da Terra; Convenção das Nações Unidas de Combate a Desertificação; Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção sobre Mudança Climática; e Declaração de Princípios sobre o Uso de Florestas.

Dos documentos destacados acima, sem dúvida a Agenda 21 e a Carta da Terra foram os que definiram e influenciaram o desenvolvimento de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Cria-se então, em novembro de 1992, o Ministério do Meio Ambiente, que até então era a Secretaria de Meio Ambiente ligada diretamente a Presidência da República (IBAMA, 2012).

O aprimoramento do arcabouço legal também reflete a importância crescente da agenda ambiental no País. Cria-se em 1990, a Lei dos Crimes Ambientais, e em 1997 foi aprovada a chamada Lei das águas. Em 1998, a Lei que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental, em 2000, a que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e em 2006, a Lei da Gestão de Florestas Públicas (IBAMA, 2012).

Além da estruturação do Ministério do Meio Ambiente e a contribuição do IBAMA nas medidas de proteção acima descritas, o Estado brasileiro precisou adequar-se para dar respostas crescentes à sociedade, seja na proteção como na regulação dos serviços. Dessa forma, em 1998, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro somou-se ao Ministério do Meio Ambiente como um de seus órgãos vinculados. Em 1996, foi criada a Agência Nacional de Energia Elétrica; Em 1997 foi criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em 2000 a Agência Nacional das Águas, em 2001 o Conselho Nacional de Recursos Genéticos, em 2006 o Serviço Florestal Brasileiro e em 2007 o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (IBAMA, 2012).

É relevante citar que, em 1998 foi publicada a Lei 9.605, que dispõe sobre crimes ambientais. A Lei prevê sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 1998).

Em 2000, foi promulgada a Lei nº 9.985, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Em 2002, ocorreu a Conferência de Johannesburgo, que ficou conhecida como Rio +10, na África do Sul. O objetivo central deste encontro era idealizar estratégias mais eficazes para a execução da Agenda 21 Global, negociada há dez anos na Conferência do Rio de Janeiro (MOTA *et al.*, 2008). Nesta Conferência não houve ações que levassem a novos tratados, mas alguns compromissos importantes foram arranjados em cinco eixos temáticos: água e saneamento, energia, saúde e ambiente, agricultura e gerência da biodiversidade e do ecossistema.

Sequinel (2002) destaca que na fase que antecedeu à Conferência de Johannesburgo, o Brasil alinhavou metas e prazos para as fontes renováveis de energia juntamente com os demais países da América Latina e do Caribe. Na Conferência, apresentou a sua proposta de metas para os chamados novos renováveis, ou seja, fontes mais limpas de energia que incluem a energia solar, a eólica, a geotermal, a das pequenas hidrelétricas e a da biomassa. A proposta brasileira recebeu novos nomes, entre eles o de energia positiva, e se tornou o ponto central da participação brasileira na Conferência Mundial.

Em 2002, o Brasil deu um passo importante para a legitimação de normas para incorporar o conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento do país, divulgando a Agenda 21 brasileira. Isto representou a definição de diretrizes gerais que poderão orientar o fortalecimento de políticas públicas dirigidas para o desenvolvimento sustentável (JACOBI, 2002). Neste mesmo ano, ressalta-se o Decreto 4.136, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, prevista na Lei 9.966, de 28 de abril de 2000 (MILARÉ, 2002).

No aspecto energético, Milaré (2002) destaca, dentre outros, a importância do Decreto nº 4.261, de 06.06.2002, que atribui competência ao Ministério de Minas e Energia, altera o Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

Em 2003, o CONAMA Institui a Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental, através da Resolução nº 333, de 25 de abril de 2003, com a finalidade de propor normas e padrões de qualidade das águas, do ar e do solo, bem como normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

A Instrução Normativa de nº 65, de 13 de abril de 2005, do IBAMA, estabelece os procedimentos para o licenciamento de Usinas Hidrelétricas – UHE e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH, consideradas de significativo impacto ambiental. Também cria o Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal – SISLIC (IBAMA, 2012). Esta Instrução Normativa atualiza a Resolução CONAMA 006/87, que trata das normas para o Licenciamento Ambiental nas obras de grande porte, e em especial na geração de energia elétrica.

No ano de 2007, adiciona-se mais um órgão ligado ao Ministério do Meio Ambiente criado pela lei 11.516, o Instituto Chico Mendes (ICMBio), que se trata de uma autarquia em regime especial, que vem reforçar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com a tarefa de executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação (UC's) instituídas pela União (ICMBIO, 2013).

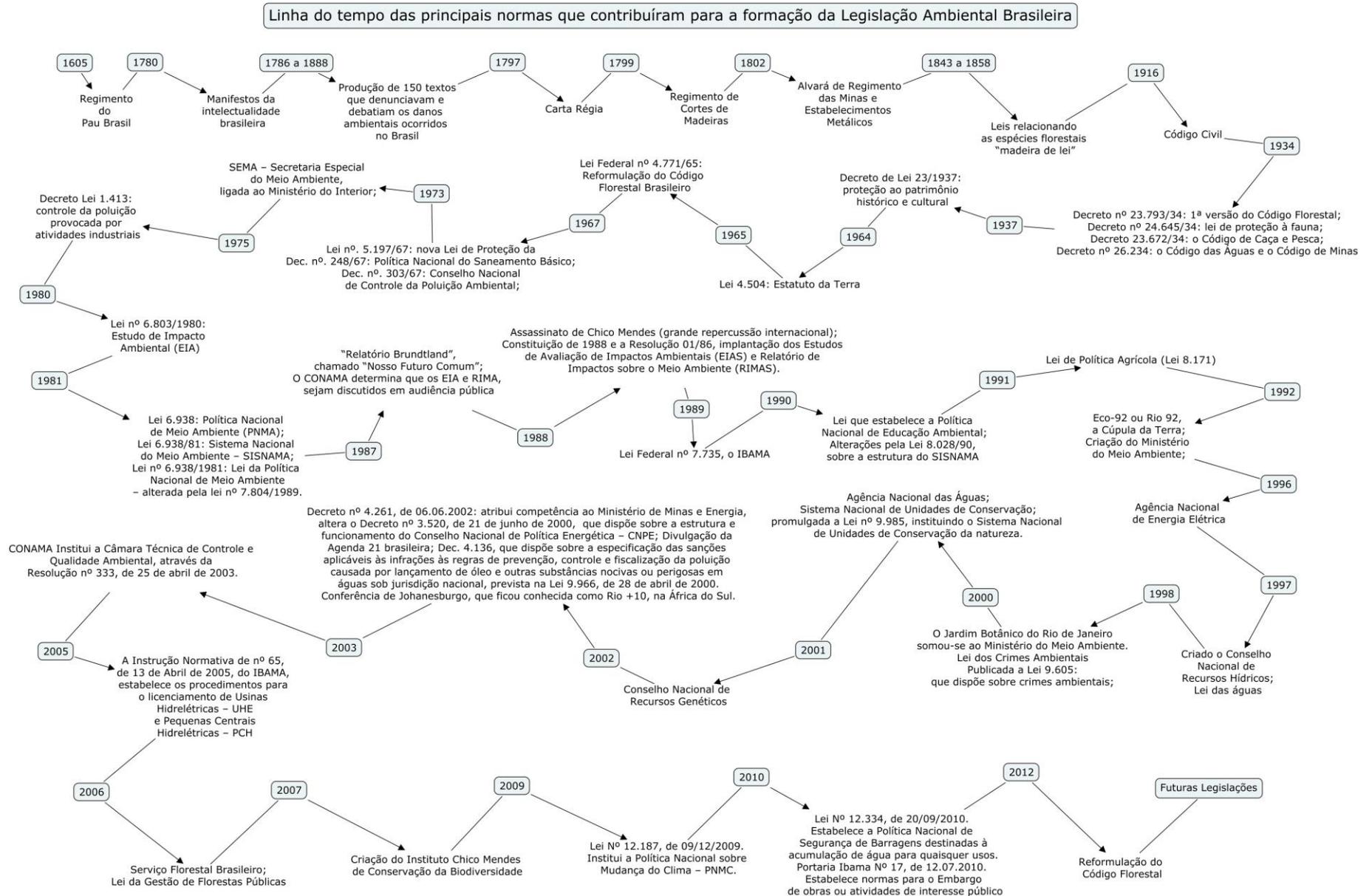
Em 2012, foi aprovada a reformulação do Código Florestal⁸. Foi uma das reformulações mais polêmicas, visto que havia interesse de ambientalistas e produtores agrícolas. Até então várias medidas provisórias vinham alterando o Código Florestal de 1965.

⁸ Aprovado em 25 de maio de 2012, maiores detalhes consultar o código completo no link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/quadro_cod.htm

Também em 2012, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que se trata de uma Conferência com a participação dos chefes de Estado, para onde converge a discussão de mecanismos capazes de avançar na articulação efetiva entre meio ambiente, inclusão social e desenvolvimento.

Portanto, a Legislação Ambiental Brasileira ainda está em constante construção e aprimoramento. À medida que surgem as demandas aliadas às pressões internas e externas, surgem as medidas normativas, como se observou ao longo dos anos (Figura 2). Apesar disso, esta legislação ainda é uma das mais completas e avançadas do mundo, sendo que a maior dificuldade ainda é a carência de mecanismos de fiscalização e apuração dos crimes, o que deveria ser o papel de alguns órgãos criados para tal, porém, devido o reduzido quantitativo de pessoal e outros recursos, resulta no impedimento da aplicabilidade total de todo esse arcabouço jurídico.

Figura 2. Principais antecedentes históricos da Legislação Ambiental Brasileira



3.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Neste tópico encontram-se descritos os procedimentos utilizados para o licenciamento ambiental, iniciando com a contextualização dos mesmos.

O Licenciamento Ambiental foi colocado em prática a partir de 1975, inicialmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Depois foi estabelecido nacionalmente por meio da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente e definiu os princípios e os objetivos que norteiam a gestão ambiental (BRASIL, 2002).

O Licenciamento Ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente foi construído a partir da identificação dos problemas ambientais causados por empreendimentos geradores de impactos ambientais e da necessidade do Estado de exercer uma regulação destas atividades degradantes. Soma-se a esses fatores, a pressão internacional para a adoção de uma política ambiental no Brasil (REZENDE, 2007).

Viana (2005) destaca o conceito de Licenciamento Ambiental como sendo o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, concede ou não, a licença para empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes de causar degradação ambiental.

No Art. 1º da resolução 237/97, o Conama conceitua o Licenciamento ambiental como sendo:

O procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (BRASIL, 1997).

No manual de procedimentos para o Licenciamento Ambiental Federal, o IBAMA faz referência ao licenciamento ambiental como sendo,

O instrumento capaz de formalizar o papel pró-ativo do empreendedor, garantindo aos detentores das licenças o reconhecimento público de que suas atividades serão realizadas com a perspectiva de promover a qualidade ambiental e sua sustentabilidade. Cabe ressaltar que o licenciamento ambiental não exime o empreendedor ou responsável pela atividade da obtenção de outras licenças legalmente exigíveis (BRASIL, 2002 p. 2).

Rezende (2007) destaca ainda que dependendo do empreendimento proposto (como o de barragens hidrelétricas), o licenciamento pode ser um procedimento administrativo de longa duração, chegando a transcorrer anos, até que o projeto seja aprovado e todas as licenças ambientais sejam concedidas.

De acordo com a Resolução nº 237/97 do Conama no art. 10, o Licenciamento Ambiental é composto das seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

(BRASIL, 1997)

Ainda nesta Resolução (Conama 237/97), em seu Art.4º, destaca que cabe ao IBAMA, “o licenciamento ambiental de atividades localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, ou em unidades de conservação do domínio da União”. Também é de competência do IBAMA o licenciamento de atividades localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais estados, aquelas em que os impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais do país, além das atividades nucleares (mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN) e de bases e empreendimentos militares.

O licenciamento pelo IBAMA, entretanto, não dispensa a manifestação dos órgãos ambientais dos estados e municípios em que se localize a atividade, os quais devem ser considerados no licenciamento (Art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97). A competência dos órgãos estaduais de meio ambiente ficou limitada às atividades localizadas, ou desenvolvidas, cujos impactos ambientais alcancem mais de um município ou, ainda, em Unidades de Conservação (UC) de domínio estadual, bem como aquelas localizadas nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º, da Lei nº 4.771/65 e aquelas que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais (Art. 5º da Resolução CONAMA nº 237/97).

No entanto, Viana (2005) comenta que a competência dos entes federados para o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de poluição ou degradação ambiental causa bastante polêmica até os dias de hoje. A legislação inicialmente definiu o órgão estadual como competente para proceder com o licenciamento ambiental, com atuação supletiva do órgão federal. Depois, ela passou a fixar a competência também conforme a predominância do interesse (nacional, regional ou local), a titularidade do bem ou ainda a abrangência territorial do impacto ambiental potencialmente produzido.

A Constituição Federal Brasileira (CF), em 1988, estabeleceu em seu art. 24, a competência legislativa concorrente à União, dos Estados e do Distrito Federal. Nos parágrafos desse artigo, estatuiu que, a competência da União para legislar limita-se às normas gerais, o que não exclui a competência suplementar ou plena (na ausência dessa norma) dos Estados (BRASIL, 1988).

O Conama, com o propósito inicial de esclarecer a questão quanto à competência administrativa de cada instância, instituiu na Resolução nº 237/1997, os seguintes termos:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em

qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

No artigo 5º desta mesma Resolução discorre sobre a competência dos órgãos estaduais:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Na sequência, no art. 6º determina a competência do órgão municipal com a seguinte redação:

Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

(BRASIL, 1997).

Destaca-se que, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2002), para dar início ao processo de licenciamento ambiental, é necessária a elaboração e apresentação de diversos documentos técnicos, definidos pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, de acordo com a modalidade, características do empreendimento e etapas do licenciamento, sendo a cada etapa do empreendimento exigida a emissão das licenças pertinentes.

Atualmente as licenças previstas na legislação, de acordo com a regulamentação da Lei 6.938/81 e o Decreto Presidencial nº 99.274, de 1990, são:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

3.1.1 Licença Prévia

De acordo com o IBAMA (BRASIL, 2002) a Licença Prévia estabelece as condições para a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, após exame dos impactos ambientais por ele gerados, dos programas de redução e mitigação de impactos negativos e de maximização dos impactos positivos, permitindo, assim, que o local ou trajeto escolhido como de maior viabilidade tenha seus estudos e projetos detalhados.

Rezende (2007) explica que na primeira fase (LP), como é uma fase preliminar, é onde se realiza o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e elabora-se o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), determina-se a localização e os impactos do empreendimento, bem como é decidida a viabilidade ambiental deste, com os requisitos básicos e condicionantes para serem implementados na próxima fase. Viana (2005) ressalta que não é a existência de um estudo favorável à viabilidade ambiental de certo empreendimento que lhe confere automaticamente a LP, mas sim o ato da expedição da licença pelo órgão competente. Além disso, o parecer conclusivo, desde que ressalvado tecnicamente, pode, ao invés de conceder a licença, negá-la. A preocupação é que, uma vez concedida a licença, faz nascer no empreendedor o direito subjetivo de construir o empreendimento, que com isso se sente seguro para injetar os investimentos necessários na implantação e operação da atividade.

A Resolução Conama 01/86, determina que no Rima as informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implantação (BRASIL, 1986).

A Instrução Normativa nº 65/2005 do IBAMA destaca que após a aprovação do EIA e do RIMA, O IBAMA convocará a Audiência Pública para discussão, preferencialmente com

antecedência mínima de quinze dias. Esta Audiência Pública deverá ser registrada e transcrita pelo empreendedor, devendo os respectivos registros e transcrição ser enviados ao IBAMA num prazo de quinze dias após sua realização. A superveniência de questões relevantes, que possam influenciar na decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento durante a Audiência Pública, poderá determinar a realização de nova audiência ou de novas complementações do EIA e/ou do RIMA. Portanto, as primeiras audiências públicas do empreendimento são realizadas nesta fase que antecede a emissão da Licença Prévia.

Aos outros órgãos envolvidos no licenciamento também será solicitado posicionamento sobre o estudo ambiental. Nesse sentido, os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) envolvidos deverão avaliar o projeto, seus impactos e medidas de controle e mitigadoras, em consonância com planos, programas e leis estaduais. Os órgãos responsáveis pelas Unidades de Conservação (UCs) afetadas deverão identificar e informar se existem restrições para implantação e operação do empreendimento, de acordo com o Decreto de criação, do plano de manejo ou zoneamento. Neste mesmo lapso temporal, a FUNAI e a Fundação Palmares deverão identificar e informar possíveis impactos sobre comunidades indígenas e quilombolas e, se as medidas para mitigar os impactos são eficientes. Por fim, caberá ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), informar se na área pretendida já existem sítios arqueológicos identificados e, se as propostas apresentadas para resgate são adequadas. Vale ressaltar que o prazo total da fase de LP será de duzentos e setenta dias, a partir do recebimento do EIA e do RIMA.

3.1.2 Licença de Instalação

A LI é expedida após análise das especificações do Projeto Executivo do empreendimento e da apresentação dos planos, programas e projetos, onde serão apresentados o atendimento das condicionantes da LP e as informações detalhadas do projeto, processos e tecnologias adotadas para a neutralização, mitigação ou compensação dos impactos ambientais provocados, assim como os procedimentos de monitoramento ambiental. A Licença de Instalação antecede os procedimentos de efetivo início de implantação da atividade ou empreendimento.

Basicamente, a concessão da LI é subsidiada pelo Plano Básico Ambiental (PBA), pelo Plano de Compensação Ambiental (PCA) e pelo Inventário Florestal, que deverão ser

elaborados em conformidade com os impactos identificados no EIA e com os critérios, metodologias, normas e padrões estabelecidos pelo IBAMA, bem como os fixados nas condicionantes da LP. A partir daí autoriza-se ou não a instalação do empreendimento. Após esta etapa, há a implementação das medidas definidas nos estudos ambientais bem como a negociação com a população atingida.

Destaca-se que o prazo total da fase de LI será de cento e cinquenta dias, contados a partir do recebimento dos documentos.

3.1.3 Licença de Operação

Na última fase, Licença de Operação, ocorre a autorização da operação do empreendimento, porém, esta deve ser emitida após a realização das medidas compensatórias e mitigatórias, bem como o atendimento das demais condicionantes das licenças anteriores (REZENDE, 2007).

Para subsidiar a concessão da LO, o empreendedor deverá elaborar os seguintes documentos técnicos: Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais; Relatório de Execução do Plano de Compensação Ambiental; Relatório Final das Atividades de Supressão de Vegetação (ASV); e Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial (PACUERA). O prazo total para concessão da LO será de noventa dias, contados a partir do recebimento dos relatórios (BRASIL, 2005).

A Eletrobrás (BRASIL, 2007a) explica que o órgão licenciador estabelecerá os prazos de validade de cada licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: o prazo de validade da LP deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a cinco anos; O prazo de validade da LI deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a seis anos. O prazo de validade da LO deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, quatro anos e, no máximo, dez anos.

É importante destacar que para a concessão das licenças, devem-se seguir as etapas procedimentais constantes na Instrução Normativa nº 65/2005 do IBAMA, disponibilizadas no Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal (SISLIC), quais sejam:

Instauração do processo⁹; Solicitação de Licenciamento Prévio¹⁰; Solicitação de Licenciamento de Instalação¹¹; Solicitação de Licenciamento de Operação¹².

⁹Esta é a fase inicial para obtenção das Licenças e ocorre de acordo com: Inscrição do empreendedor no Cadastro Técnico Federal (CTF); Acesso ao Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal (SISLIC), utilizando o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e senha emitida pelo CTF; Preenchimento da Ficha de Solicitação de Abertura de Processo (FAP) e envio ao SISLIC de propostas de Termo de Referência (TR) para elaboração de EIA e RIMA; Apresentação do empreendimento pelo empreendedor; Discussão do TR proposto e a realização de vistoria técnica pelo IBAMA; Análise e aprovação pelo IBAMA do TR definitivo; e atendidas as exigências dos incisos anteriores e definido o órgão licenciador, o IBAMA promoverá a instauração de processo. O prazo da fase de instauração de processo será de trinta dias, contados a partir do recebimento da proposta de TR.

¹⁰ Instaurado o processo de licenciamento, será providenciada a publicação correspondente, informando a elaboração do EIA e do RIMA do empreendimento. A coordenação Geral de Licenciamento responsável pelo processo definirá a instância de tramitação (Sede ou Núcleo de Licenciamento) do processo, os estudos a serem solicitados, o técnico responsável pelo processo (TRP) e a equipe de análise. Esta fase é composta das seguintes fases: Elaboração de EIA e RIMA; Envio de EIA e RIMA e do requerimento de licença ao IBAMA; Publicação do requerimento de LP; Verificação pelo IBAMA da abrangência do EIA e RIMA em relação ao TR definitivo; Distribuição pelo empreendedor, do EIA e RIMA aos órgãos envolvidos; IBAMA e órgãos envolvidos realizam análise de mérito do EIA e RIMA; Realização de vistoria técnica pelo IBAMA; Solicitação de complementações, caso necessário; Aceite do EIA e RIMA pelo IBAMA; Empreendedor dará publicidade ao EIA e ao RIMA, disponibilizando cópias nos locais indicados pelo IBAMA; IBAMA dará publicidade ao RIMA, disponibilizando-o em seu sítio e divulgando locais de disponibilização do EIA; Realização de Audiências Públicas; Solicitação de novas complementações, caso necessário; Definição pelo IBAMA do grau de impacto do empreendimento com vistas à compensação ambiental; Deferimento ou não da solicitação de LP pelo IBAMA; Pagamento de taxas referentes ao licenciamento pelo empreendedor; IBAMA emite a LP e a envia ao empreendedor.

¹¹ Esta fase do processo é composto da Elaboração, pelo empreendedor, do Projeto Básico Ambiental (PBA), Plano de Compensação Ambiental e Inventário Florestal; Envio de requerimento da LI e da Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) da área de infraestrutura do empreendimento ao IBAMA; Publicação do requerimento de LI; IBAMA realiza verificação de abrangência do PBA e do Inventário Florestal; Realização de vistoria técnica; Realização de análise do mérito do PBA e do Inventário Florestal; IBAMA solicita complementações, caso necessário; Aceite do PBA e do Inventário Florestal; IBAMA recebe pareceres de órgãos envolvidos diretamente no licenciamento; Deferimento ou não da solicitação de LI e de ASV da área de formação do reservatório e da área de infraestrutura do empreendimento; Pagamento das taxas do licenciamento; Emissão da LI e da Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) para a área de infraestrutura da obra.

¹² Nesta fase do Licenciamento o empreendedor elabora Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais, Relatório de Execução do Plano de Compensação Ambiental, Relatório Final das Atividades de Supressão da área de infraestrutura do empreendimento, além do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial (PACUERA); Solicitação de ASV da área de formação do reservatório 01 (um) ano antes da conclusão da obra de engenharia, de acordo com o cronograma de execução da obra entregue na LI; Apresentação da atualização do Inventário Florestal da área de formação do reservatório, procedido nas amostras georreferenciadas constantes no documento técnico entregue na LI; Publicação do requerimento de LO; IBAMA realiza verificação de abrangência dos relatórios em relação ao PBA e ao Plano de Compensação Ambiental e da ASV e a verificação de qualidade do PACUERA; Realização de vistoria técnica; Realização de análise dos resultados dos programas ambientais, das atividades de supressão de vegetação e da execução do Plano de Compensação Ambiental; IBAMA solicita complementação, caso necessário; Aceite dos relatórios e PACUERA; IBAMA defere ou não a solicitação de LO e da ASV; Pagamento das taxas do licenciamento; Emissão de LO.

3.2 ETAPAS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UMA USINA HIDRELÉTRICA

Para se determinar a implantação de uma usina hidrelétrica o governo, através do Ministério de Minas e Energia (MME), estuda as bacias hidrográficas brasileiras, para saber onde é mais viável este tipo de empreendimento.

De acordo com o Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas (BRASIL, 2007a), os estudos para implantação de um aproveitamento hidrelétrico se desenvolvem em cinco etapas:

3.2.1 Estimativa do Potencial Hidrelétrico

É nesta etapa que se procede a análise preliminar das características da bacia hidrográfica, especificamente quanto aos aspectos topográficos, hidrológicos, cartográficos, geológicos e ambientais, no sentido de verificar sua vocação para geração de energia elétrica. Essa análise, exclusivamente pautada nos dados disponíveis, é feita em escritório e permite a primeira avaliação do potencial e estimativa de custo do aproveitamento da bacia hidrográfica e a definição de prioridade para a etapa seguinte (BRASIL, 2007a).

3.2.2 Estudo do Inventário Hidroelétrico

Caracteriza-se pela concepção e análise de várias alternativas de divisão de queda para a bacia hidrográfica, formadas por um conjunto de projetos, que são comparados entre si, visando a selecionar aquela que apresente melhor equilíbrio entre os custos de implantação, benefícios energéticos e impactos socioambientais. Essa análise é efetuada com base em dados secundários, complementados com informações de campo, e pautada em estudos básicos cartográficos, hidrometeorológicos, energéticos, geológicos e geotécnicos, socioambientais e de usos múltiplos de água (BRASIL, 2007a).

Dessa análise resultará um conjunto de aproveitamentos, suas principais características, índices custo/benefício e índices socioambientais. Faz parte dos Estudos de

Inventário submeter os aproveitamentos da alternativa selecionada a um estudo de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) visando a subsidiar os processos de licenciamento. Estes aproveitamentos passam então a ser incluídos no elenco de aproveitamentos inventariados do País, passíveis de compor os planos de expansão anteriormente descritos (BRASIL, 2007a).

3.2.3 Viabilidade

É a fase na qual são efetuados estudos mais detalhados para a análise da viabilidade técnica, energética, econômica e socioambiental que leva a definição do aproveitamento ótimo que irá ao leilão de energia. Os estudos contemplam investigações de campo no local e compreendem o dimensionamento do aproveitamento, do reservatório, da sua área de influência e das obras de infraestrutura locais e regionais necessárias para sua implantação. Incorporam análises dos usos múltiplos da água e das interferências socioambientais (BRASIL, 2007a). Com base nesses estudos, são preparados o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de um empreendimento específico. A partir daí, solicita-se o parecer dos órgãos ambientais, em específico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que após análise de viabilidade, autoriza a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) a realizar a licitação para concessão do empreendimento¹³ (BRASIL, 2007a).

Facuri (2004) ressalta que na etapa inicial do estudo de viabilidade, deve-se fazer a apreciação da divisão de queda, enfocando as sinergias e efeitos cumulativos decorrentes da co-localização com empreendimentos em fase de implantação ou já em operação. Esta

¹³Licitação para Concessão: O leilão é o procedimento da licitação para a concessão, realizado de acordo com a “Lei das Concessões” (nº 8.666/93) que institui normas para a realização de licitações e para assinatura de contratos de concessão de serviços públicos, o que inclui a outorga de concessões de aproveitamentos hidrelétricos. Daí as empresas interessadas em participar do leilão para construção do empreendimento se organizam, geralmente formando os chamados consórcios, pois, para empreendimentos de grande porte, geralmente se juntam duas ou mais empresas, com diversas especificidades do setor, para concorrer e adquirir o direito de construir o empreendimento. A empresa ganhadora será então o empreendedor que estará autorizado a construir e operar a usina com o compromisso de cumprir o que foi proposto no EIA e no RIMA. Segundo a Lei nº 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, destaca que “nenhum aproveitamento hidrelétrico poderá ser licitado sem a definição do aproveitamento “ótimo” pelo poder concedente, podendo ser atribuída ao licitante vencedor a responsabilidade pelo desenvolvimento dos projetos básicos e executivos” (BRASIL, 1995a).

preocupação decorre do fato de procurar evitar possíveis conflitos com usuários de recursos hídricos, especialmente no que se refere aos usos múltiplos do reservatório.

3.2.4 Projeto Básico

Nesta etapa, o aproveitamento concebido nos estudos de viabilidade é detalhado, de modo a definir, com maior precisão, as características técnicas do projeto, as especificações técnicas das obras civis e equipamentos eletromecânicos, bem como os programas socioambientais. Deve ser elaborado o Projeto Básico Ambiental (PBA) com a finalidade de detalhar as recomendações incluídas no EIA, visando à obtenção da Licença de Instalação (LI), para a contratação das obras (BRASIL, 2007a).

O PBA apresenta aos órgãos ambientais, entre os quais o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o detalhamento de todos os programas ambientais previstos no EIA/RIMA que serão implementados para prevenir, reduzir e compensar o impacto produzido pela obra nos ecossistemas naturais e na população (FURNAS, 2006).

Esta etapa sucede à obtenção da outorga de concessão. O aproveitamento concebido nos estudos de viabilidade é mais detalhado a partir desta fase, tendo em vista a definição mais exata de suas características técnicas, as especificações técnicas das obras civis e equipamentos eletromecânicos (FACURI, 2004).

3.2.5 Projeto Executivo

De acordo com o Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas (BRASIL, 2007a), este projeto contempla a elaboração dos desenhos dos detalhamentos das obras civis e dos equipamentos eletromecânicos, necessários a execução da obra e a montagem dos equipamentos. Nesta etapa são tomadas todas as medidas pertinentes a implantação do reservatório, incluindo a execução dos programas socioambientais, para prevenir, minorar ou compensar os danos socioambientais, devendo ser requerida a Licença de Operação (LO).

O MME (BRASIL, 2007a) acrescenta ainda que finalizada a construção, tem-se a fase de enchimento do reservatório e o início da operação, em que a geração de energia é acompanhada por ações que visam ao monitoramento e, eventualmente, a correção das medidas tomadas nas etapas anteriores. Para ser iniciada a operação da hidrelétrica é necessária a obtenção da Licença de Operação (LO).

4 PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO HIDRELÉTRICO

Pode-se dizer que a escolha e a viabilização dos modelos econômicos foram, historicamente, restritas às elites políticas, comerciais, industriais e financeiras, com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil de maneira geral. Esteva (2000, p.59), destaca claramente a superioridade da questão econômica em detrimento das questões sociais, quando menciona que:

O estabelecimento de valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras formas de vida social. Essa desvalorização transforma, em um passe de mágica, habilidades em carências, bens públicos em recursos, homens e mulheres em trabalho que se compra e vende como um bem qualquer, tradições em um fardo, sabedoria em ignorância, autonomia em dependência. “Transforma as atividades autônomas e pessoais, que incorporam dejetos, habilidades, esperanças e interação social ou com a natureza, em necessidades cuja satisfação exige a mediação do mercado”.

É inegável que houve um avanço quanto à criação de espaços para a participação social nos processos de desenvolvimento nos últimos anos. Mas, esse avanço social só será possível quando estabelecida uma relação balanceada entre crescimento econômico e aspectos sociais, com espaços de efetiva participação. Sicsú, Paula, Michel (2005, p.185), comentam que: “No melhor dos casos, a eficiência de uma política social dependeria de uma economia nacional e regional forte, da corresponsabilidade dos atores sociais e da redistribuição dos lucros do mercado”. Ele compreende que uma política social favorável só é possível quando ela se associa a uma política econômica nacional e regional forte, para dar subsídios que favoreçam a sociedade como um todo, de modo a proporcionar uma maior equidade nas questões sociais como: oportunidades de emprego, renda, educação, saúde etc. E isso é, em outras palavras, desenvolvimento, ou seja, crescimento aliado ao desenvolvimento social.

Santana e Rodrigues (2006) ressaltam que, a partir da década de 1970, e mais fortemente em 1980, com a construção da política do “Estado mínimo liberal”, o governo vem abrindo mão, não apenas das preocupações sociais e universais da Constituição, mas dos mercados de portos, aeroportos, estradas, penitenciárias, coleta de lixo, tratamento de água e esgoto, geração de energia elétrica. Por conta dessa política governamental o Estado está se tornando incapaz de se desvencilhar dessa armadilha, ao contrário, é participante ativo dessa estrutura.

Para Ferreira (2001), o desenvolvimento econômico e social tem suscitado muitos questionamentos que envolvem os paradigmas da sustentabilidade. A tecnologia desenvolvida parece não ter evoluído o suficiente para atender às pessoas que sofrem com esse “desenvolvimento”.

As normas ambientais até o início da década de 1980 não previam garantias à população no que se refere à participação na implementação de políticas que afetassem o meio ambiente (REZENDE, 2007). Este autor destaca que nas grandes barragens hidrelétricas construídas no Brasil, ainda na década de 1970, as populações atingidas não tiveram espaço para discutir os impactos ambientais causados por estes grandes empreendimentos, como foram os casos de Sobradinho, Itaparica, Itaipu e Tucuruí.

No cenário das hidrelétricas, esta situação começou a evoluir, a partir da década de 1980 com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), quando esta criou espaços para a participação social no licenciamento ambiental, dentro da fase de consulta pública¹⁴.

Além da consulta pública, o PNMA institucionalizou também as Audiências Públicas, como forma de garantir maior participação social no contexto das hidrelétricas. Com esse objetivo, a Resolução Conama 09/87, institui no seu artigo 1º: “A Audiência Pública tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. Surge aí uma ferramenta que proporciona a participação social dos interessados ou prejudicados pelas obras desenvolvimentistas (BRASIL, 1987).

Porém Rezende (2007) destaca que a Audiência Pública é meramente consultiva, mas ainda assim, é uma ferramenta imprescindível que objetiva incentivar e permitir a participação no processo de licenciamento, já que é neste momento em que a sociedade civil (população atingida) e o empreendedor do projeto são ouvidos pelo órgão ambiental. Além disso, Facuri (2004) destaca que a realização de audiências públicas serve como balizador para a decisão do órgão licenciador na elaboração das condicionantes.

Sobre a audiência pública o IBAMA destaca que,

A audiência pública é uma das etapas da avaliação do impacto ambiental e o principal canal de participação da comunidade nas decisões em nível local. Esse procedimento consiste em apresentar aos interessados o conteúdo do estudo e do

¹⁴ A consulta pública é determinada para que o relatório de impacto ambiental seja disponibilizado à população, antes da audiência pública, com intuito de expor aos interessados o conteúdo da análise e ouvir a reação da sociedade.

relatório ambiental, esclarecendo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas (BRASIL, 2013a).

Para Gomes (2008), a audiência pública busca retomar essa ideia de participação direta pública como forma do cidadão reivindicar seus direitos de liberdade de expressão, bem como a igualdade de direitos diante dos poderes públicos, ou seja, é um modelo de participação institucionalizado.

No entanto, os espaços instituídos pela legislação para possibilitar a participação social durante o processo do licenciamento ambiental de hidrelétricas, apesar de todo o avanço, possuem ambiguidades no que se refere à questão do poder do veto e à discussão de medidas mitigadoras e compensatórias por parte da população. Zhouri (2008) enfatiza que as informações sobre o empreendimento, ocorrem na divulgação do EIA/RIMA e nas audiências públicas, mas com o processo já em andamento, ou seja, uma discussão sobre a necessidade essencial da obra e de alternativas possíveis jamais acontece.

Esse procedimento já com o processo em andamento, pode ocasionar por um lado, inibição da participação e consequente desvantagem por parte da população atingida, e, por outro, maiores oportunidades de prevalecer a vontade política e econômica dos empreendedores, evidenciando a falta de equidade no processo.

Assim sendo, o formato e a condução destas audiências públicas vêm mostrando que não há espaço para questionamentos, pois, geralmente, nestas audiências são concedidos dois terços do tempo para a empresa apresentar o projeto e apenas um espaço limitado para que o público se manifeste, tornando-se mais um ambiente de discurso e não de diálogo ou adequações (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011). Diante disso, nota-se que o espaço de participação não vem cumprindo o papel para o qual foi criado.

Nos projetos hidrelétricos, seja o empreendimento de menor ou maior porte, a maioria da população atingida é constituída de pessoas politicamente desarticuladas, de comunidades rurais isoladas, sem recursos, com nível de instrução baixo, prejudicando a efetividade dos espaços de participação previstos na legislação ambiental (REZENDE, 2007).

A partir daí instala-se uma relação de opressão a estes membros, que por si só, já se sentem incapazes de questionar qualquer coisa. Freire (1987) considera que estabelecida uma relação de opressão, institui-se a violência aos homens, e que, historicamente, essa violência ocorre até os dias atuais. Destaca ainda que, nesta relação, “opressor-oprimido”, o que vale para os opressores é ter mais e cada vez mais, à custa inclusive, de ter menos o oprimido.

Quando se trata de empreendimentos que abrangem também áreas indígenas, o processo fica ainda mais opressor, pois, os direitos originários dos Povos Indígenas se encontram subordinados e subsumidos na legislação ambiental, a mesma que rege os procedimentos para o licenciamento de empreendimentos, em um contexto de dominação estatal e privada.

Em outras palavras, além dos processos de estabelecimento das Terras Indígenas levadas a cabo pelo Estado nacional serem o efeito de “um feixe de propostas, legislações, interesses e estratégias de território que raramente expressam a representação fidedigna do que os grupos indígenas concebem como o próprio território” (PACHECO DE OLIVEIRA, 2012, p.370), o direito garantido na Constituição e na normativa internacional a esses grupos está subordinado ao que se quer nominar de “relevante interesse público da União”. Caber-lhes-ia no máximo aproveitar a oportunidade de negociar ações mitigadoras e compensatórias (BRASIL, 2012)¹⁵.

Contudo, esses povos são ainda menos favorecidos com a compreensão dos documentos que compõe o processo, e mesmo com a realização da audiência pública, criada para garantir a participação popular, o volume dos documentos e a dificuldade de compreensão da língua, visto que os povos tradicionais não sabem ler, torna o processo ainda mais desigual.

Explanadas algumas características da população atingida, nota-se que a negociação entre atingidos e empreendedores fica debilitada, já que a correlação das forças não é simétrica (REZENDE, 2007). Contudo, essa assimetria e a reduzida oportunidade de participação encontrada no processo, por algumas partes, evidenciam a permanente discussão de como o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas tem oportunizado aos grupos que nele atuam para defender seus interesses e beneficiam os interesses políticos e econômicos em detrimento das reais necessidades dos atingidos.

Frente às dificuldades na garantia dos direitos dos atingidos e o aumento de grandes obras hidrelétricas por todo o Brasil, formou-se na década de 1980, o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB). Rezende (2007) ressalta que o MAB se constitui num movimento social do campo, que surgiu em um contexto de intensa mobilização política no

¹⁵ Esse é em resumo a principal mensagem contida na Portaria nº 303 da Advocacia Geral da União (AGU), publicada no Diário Oficial da União em 17 de julho de 2012, em estado de suspensão por pressão do conjunto dos movimentos etnopolíticos indígenas e das organizações sociais que defendem os direitos originários e conquistas destes povos (BRASIL, 2012).

Brasil, quando questões ambientais e sociais se traduziam em confrontos do setor elétrico com entidades politicamente organizadas.

É interessante citar que o MAB tem importante papel na luta dos atingidos por barragens em todo o Brasil. Já que na condição de movimento social, o MAB ampliou suas articulações políticas, dando mais visibilidade aos problemas encontrados nos processos de hidrelétricas, assim vai transformando sua pauta de lutas, numa pauta mais abrangente (SCHERER-WARREN e REIS, 2008).

Ainda segundo esses autores, o objetivo desses movimentos é empoderar e capacitar a sociedade civil para participar das decisões na esfera pública estatal de forma renovada, negociando e colocando os interesses e reivindicações coletivas, resguardando a autonomia de suas concepções. Acreditam num projeto de poder para controle do Estado, mas um projeto de controle social pela cidadania em relação às questões nacionais de interesse público (SCHERER-WARREN e REIS, 2008).

Benincá (2011) destaca que, em março de 1991, foi realizado em Brasília o Primeiro Congresso Nacional de Atingidos por Barragem, com a fundação oficial do MAB. A partir daí o Movimento adquiriu uma dimensão nacional, com a missão de organizar e mobilizar as lutas em defesa dos direitos dos atingidos.

Em 2009, o MAB estava presente em pelo menos dezessete estados do Brasil, articulado com organizações de atingidos de outros países. O MAB participa da Comissão Mundial de Barragens (CMB) e interage com instituições tais como: Banco Mundial, Banco Interamericano e outras agências multilaterais (BENINCÁ, 2011).

A Comissão Mundial de Barragens foi criada em abril de 1997, iniciando o seu trabalho em maio de 1998, com a missão de examinar a eficácia da construção de grandes barragens, estudando alternativas para o desenvolvimento de recursos hídricos e energéticos; e elaborar critérios, diretrizes e padrões internacionalmente aceitáveis para o planejamento, projeto, avaliação, construção, operação e monitoramento de barragens (CMB, 2000).

De acordo com a CMB, o debate sobre barragens é um debate sobre o próprio significado, propósito e caminhos do desenvolvimento. Como toda e qualquer opção de desenvolvimento, as decisões sobre barragens e suas alternativas precisam atender a uma ampla gama de necessidades, expectativas, objetivos e restrições.

A CMB (2000) preconiza que, para melhorar os frutos do desenvolvimento no futuro, é necessário considerar os projetos propostos para desenvolver recursos hídricos e energéticos num cenário muito mais amplo - um cenário que reflita um conhecimento e

compreensão plena dos benefícios e impactos do projeto de uma grande barragem e das opções alternativas para todas as partes envolvidas.

A Comissão agrupou em seu relatório “Barragens e Desenvolvimento: Um novo modelo para tomada de decisões” (CMB, 2000), os valores essenciais que mostram o seu entendimento dessas questões sob cinco tópicos fundamentais: Equidade; Eficiência; Processo decisório participativo; Sustentabilidade; e Responsabilidade. Esses cinco valores são o foco das preocupações que surgiram com as evidências apresentadas no Estudo Global e estão também alinhados com o modelo internacional de normas elaborado na Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que a Comissão considera um modelo importante de padrões internacionais aceitos. Ressalta-se que estes critérios apresentados por este estudo até hoje não são totalmente obedecidos nos processos de instalação dos empreendimentos hidrelétricos.

A aplicabilidade dos critérios do “processo decisório participativo” foram tratados sucintamente a seguir, considerando que nortearam a análise dos processos que são objeto deste estudo.

Em especial, no Processo decisório participativo a Comissão concluiu que nos projetos hidrelétricos, as necessidades e objetivos de desenvolvimento devem ser formulados com clareza, por meio de um processo aberto e participativo, antes de serem identificadas e avaliadas as opções de desenvolvimento de recursos hídricos e energéticos. Ou seja, o processo decisório deve ser transparente e participativo, ocorrendo antes do evento da construção, ainda na fase de planejamento.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No contexto de desenvolvimento que permeia o País nos últimos anos, grandes obras foram impulsionadas, em especial na bacia do rio Tocantins. Esta bacia tem sido intensamente alterada pela construção de hidrelétricas, contando com seis empreendimentos em operação e vários outros em diferentes fases de estudo e/ou implantação (EDP, 2012). Contudo, em meio a tantos empreendimentos que causam degradação ambiental e impactos sociais, discute-se principalmente a insuficiência de participação dos agentes no processo decisório, ocorrida ao longo dessas instalações hidrelétricas, levando, conseqüentemente, à falta de equidade no processo.

Diante disso, esta pesquisa estudou os processos de licenciamento de três Usinas Hidrelétricas instaladas no rio Tocantins: Lajeado, São Salvador e Estreito, com uma abordagem qualitativa e ocorrendo em duas partes. A primeira trata da *(i)* análise documental e a segunda da *(ii)* realização de entrevistas semiestruturadas com diferentes agentes participantes do processo.

Para Oliveira (2001), a abordagem qualitativa permite descrever a complexidade de um problema, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo, maior grau de profundidade e a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos. Silva (2001), quando menciona sobre esta abordagem, destaca que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, permitindo a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados no processo de pesquisa. Volpato (2013) complementa ainda que por meio das pesquisas qualitativas pode-se trabalhar com as palavras das pessoas, apenas analisando a lógica e os sentidos do discurso. Assim, é viável trabalhar com poucos indivíduos, permitindo aprofundar nas informações de cada sujeito investigado.

Inicialmente, a metodologia foi fundamentada em uma revisão da literatura, em artigos e livros tratando do problema em estudo. Com esta leitura buscou-se subsidiar o desenvolvimento da pesquisa, a visão teórica e o arcabouço da legislação ambiental, para facilitar a compreensão e interpretação dos documentos analisados nos processos.

Posteriormente, iniciaram-se as visitas aos órgãos para a pesquisa documental, com a análise dos processos de licenciamento. Para Neves (1996), a pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar. Pode também oferecer base útil para outros tipos de estudos qualitativos e possibilita que a criatividade do pesquisador dirija a investigação por enfoques diferenciados.

Para Tobar e Yalour (2003, p.172), o estudo documental realiza-se com base em documentos guardados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, atas, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balanços, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, vídeos, disquetes, pen drives, CD, DVD, diários, cartas pessoais e outros.

Dentre os documentos que compõem o processo de licenciamento, foram analisados:

(i) *Fichas de Caracterização dos Empreendimentos*: é a ficha geral com o resumo de todas as características do empreendimento, os detalhes técnicos, valores, aspectos sociais e ambientais, dados específicos de cada empreendimento que subsidiaram a elaboração da matriz comparativa das hidrelétricas pesquisadas;

(ii) *Termos de Referência*: de acordo com o MMA (BRASIL, 2008), orienta a elaboração dos estudos ambientais, determinando seu conteúdo e abrangência, como diretrizes adicionais às estabelecidas na Resolução Conama 001/86. De acordo com Facuri (2004), o Termo de Referência (TR) é um roteiro com a delimitação dos recortes temáticos a serem contemplados nos estudos e avaliações de impactos de um projeto. É um balizador que visa a garantir o atendimento de diretrizes que tratam das especificidades do projeto e das características e particularidades ambientais locais e regionais. Constitui passo fundamental para que o EIA alcance o fim desejado e a qualidade esperada.

(iii) *Estudos de Impacto Ambiental – EIA*: de acordo com a Resolução CONAMA 001/86, é o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: o meio físico; o meio biológico e os ecossistemas e o meio socioeconômico. A finalidade deste estudo é analisar os impactos a serem causados pela obra, propondo condições para sua implantação e qual o procedimento que deverá ser adotado para sua construção.

(iv) *Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA*: é um relatório conclusivo que traduz os termos técnicos para esclarecimento, analisando o Impacto Ambiental. Este relatório

refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão.

(v) Atas das Audiências Públicas: que é documento oriundo da audiência realizada como forma de participação popular dos atingidos, contendo data e hora de realização, as falas dos participantes, sugestões e reivindicações dos assuntos tratados na reunião;

(vi) Pareceres de Órgãos Públicos arrolados nos processos também foram analisados, a fim de identificar as manifestações dos órgãos públicos sobre a implantação do empreendimento;

(vii) Por fim, analisaram-se também as solicitações públicas das Licenças, que é um procedimento realizado pelo empreendedor, solicitando do órgão ambiental cada licença, referente ao período da obra.

O levantamento dos processos de licenciamento das usinas hidrelétricas estudadas foi realizado durante todo o ano de 2012. Esta delimitação temporal ocorreu em virtude de que os processos são extensos e a partir de janeiro de 2013, seriam encaminhados ao órgão central para digitalização.

As consultas aos referidos processos foram realizadas principalmente no IBAMA/TO, mas ocorreram também em visita à ANEEL, ANA e IBAMA/SEDE. Essas visitas permitiram o acesso às informações gerais e aos processos para análise dos documentos. A pesquisa documental em mais de um processo, ao invés de um único caso, permite um estudo comparativo e possibilita a identificação de elementos para possíveis inferências que contribuam com a conclusão do trabalho.

As informações obtidas nos documentos dos diferentes empreendimentos foram analisadas, considerando a ordem cronológica do licenciamento, e a partir daí foi elaborada uma matriz de dados com a sistematização de informações, relacionando as características do empreendimento (tamanho, área, geração e outros); o tempo transcorrido entre o início do licenciamento, a emissão das licenças e o início de operação.

Na segunda parte desta pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas. De acordo com Quaresma (2005), este tipo de entrevista permite a investigação dos aspectos afetivos e valorativos dos informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos. As respostas espontâneas dos entrevistados e a liberdade que estes têm podem suscitar questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade em sua pesquisa.

Nesta etapa foram realizadas entrevistas com os representantes das empresas responsáveis pela execução dos empreendimentos; dos órgãos ambientais (IBAMA) e

Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins); do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); e com os órgãos fiscalizadores (Ministério Público Federal - MPF), e alguns representantes de associações dos atingidos pelas hidrelétricas pesquisadas. Essas entrevistas foram realizadas com os agentes, no período de janeiro a maio de 2013.

A escolha desses membros entrevistados (agentes), além do critério de serem representantes das partes envolvidas, foram também identificados no processo na fase de análise documental.

As características dos empreendimentos, a evolução da legislação ambiental e as informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas foram analisadas, visando a identificar as singularidades dos licenciamentos dos empreendimentos hidrelétricos em questão e as melhorias implementadas no processo relatado pelos diferentes agentes envolvidos, e relacionadas com os dados provenientes dos documentos.

Para as entrevistas foi utilizado um gravador de voz, com autorização gravada e escrita do entrevistado. De acordo com Ludke e André (2008), o processo de gravação permite a captação imediata das informações desejadas, praticamente com qualquer tipo de informante, sobre os mais variados tópicos.

Os agentes envolvidos no processo destas hidrelétricas foram categorizados da seguinte forma:

(1) Empreendedores: representantes das empresas responsáveis pela construção e operacionalização das hidrelétricas. Foram entrevistados dois representantes dos empreendedores de diferentes hidrelétricas, sendo a UHE Lajeado e a UHE Estreito; O representante da UHE São Salvador, não teve disponibilidade.

(2) Os Licenciadores, são os técnicos ou analistas dos órgãos ambientais que acompanham ou acompanharam o licenciamento e/ou monitoramento de algum dos três empreendimentos. Foram entrevistados seis licenciadores, incluindo analistas do órgão estadual, Naturatins, e federal, IBAMA/TO e IBAMA/SEDE;

(3) Os órgãos fiscalizadores são aqueles que acompanham o cumprimento dos acordos e das medidas compensatórias, garantindo a mitigação e controle de impactos causados, neste caso representado pelo Ministério Público Federal, que é o órgão que defende os interesses difusos da sociedade. Foi entrevistado um representante deste agente;

(4) Os atingidos representam os agentes afetados pelo empreendimento. Nesse estudo os atingidos foram representados pelo MAB Tocantins, por terem acompanhado de perto a implantação dos três empreendimentos pesquisados (Lajeado, São Salvador e Estreito) e representantes de assentamentos, perfazendo um total de cinco entrevistados nesta categoria.

O Quadro 01 sumariza o número de entrevistas por agente participante do processo.

Quadro 1. Relação dos Agentes, seus representantes e a quantidade de entrevistas obtidas.

Agentes	Representantes	Quantidade
Empreendedor Lajeado	INVESTCO	1
Empreendedor Estreito	CESTE	1
Licenciador	IBAMA – TO	3
Licenciador	IBAMA – DF	1
Licenciador	NATURATINS	2
Fiscalizador	MPF	1
Representante dos Atingidos	MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem	2
Atingidos Lajeado	Associações dos Assentamentos: Mariana e São Francisco	2
Atingidos Estreito	Assentamento PA Formosa	1

As entrevistas foram transcritas de maneira a expor as atuações dos agentes envolvidos no processo de acordo com cada empreendimento, citadas no decorrer do trabalho. A partir das descrições foram feitas as análises, considerando as questões que permeiam esta pesquisa, do ponto de vista do processo decisório, participação social e experiência dos agentes.

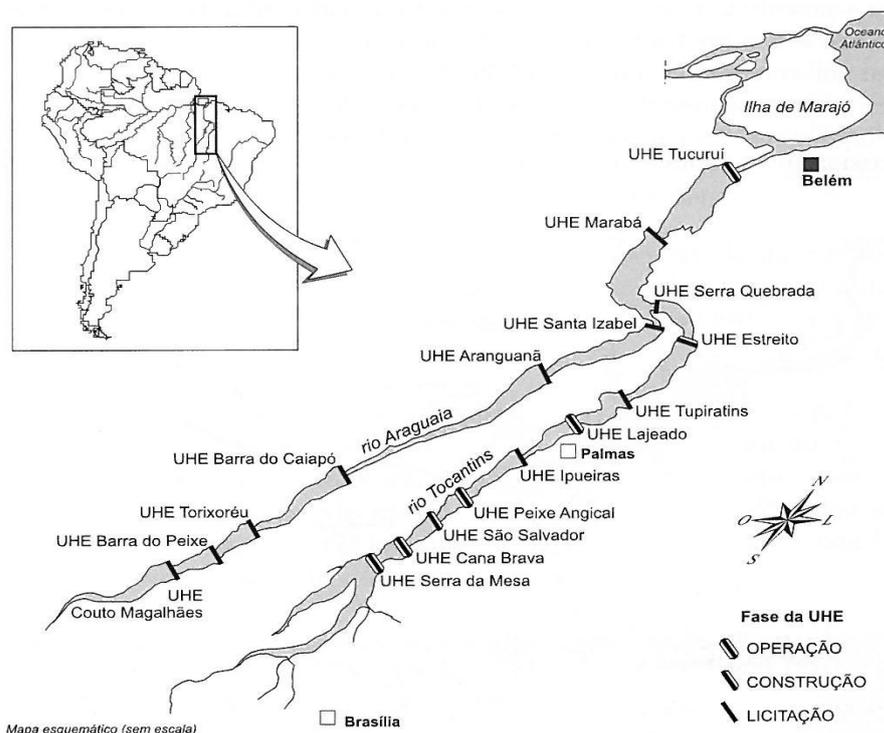
6 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

6.1 ASPECTOS GERAIS

De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental da UHE de Estreito, o Rio Tocantins é formado a partir da confluência dos rios Paranã, das Almas e Maranhão, que nascem nas serras do Paranã e dos Pirineus, inserido no denominado Maciço Goiano, com altitude média de 1.100m. Apresenta uma extensão total de 2.400 km, desaguando na Baía de Marajó. Seus principais afluentes pela margem direita são os rios Manoel Alves Grande, Manoel Alves Pequeno, e do Sono; e pela margem esquerda, os rios Santa Tereza, Araguaia, e Itacaúnas (CNEC, 2002).

Na bacia do Tocantins-Araguaia estão previstos grandes empreendimentos hidrelétricos, modificando permanentemente a configuração do ambiente no entorno dos cursos da água, assim como as relações socioambientais e econômicas. Na figura 3 pode-se observar a quantidade de empreendimentos em operação e previstos na Bacia.

Figura 3: Demonstrativo de empreendimentos na Bacia Tocantins-Araguaia



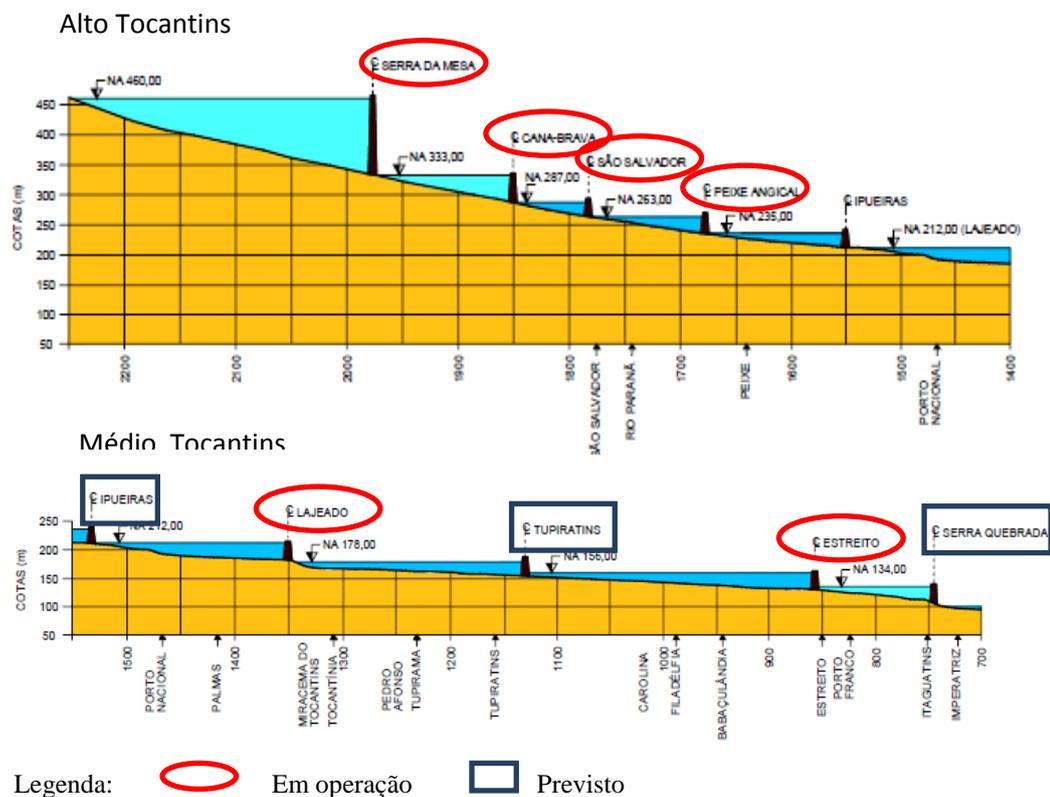
Fonte: AGOSTINHO, PELICICE, MARQUES (2009)

Os primeiros estudos de inventário da bacia hidrográfica do rio Tocantins foram iniciados em 1972, por meio do contrato firmado entre a ELETROBRÁS e o Consórcio ENGEVIX – ECOTEC. Posteriormente, pelo Decreto nº 74.279, de 11 de julho de 1974, o Presidente Ernesto Geisel outorgou a Eletronorte a concessão para o aproveitamento progressivo da energia hidráulica do rio Tocantins. Na época já estava traçada a prioridade para os aproveitamentos hidrelétricos de Tucuruí, no estado do Pará, mas também localizado no Rio Tocantins (ARAÚJO, 2003).

O Inventário Hidrelétrico do Médio Tocantins, a montante da confluência com o Araguaia, foi elaborado ainda na década de 1980, pela THEMAG Engenharia S/C Ltda., iniciado em junho de 1983 e concluído em maio de 1987, quando foi definida, juntamente com a ELETRONORTE, a alternativa da divisão de quedas para esse trecho da bacia e elaborado o Relatório dos Estudos Finais de Inventário, que define os estudos dos empreendimentos planejados (CNEC, 2002).

A THEMAG apresentou os estudos de inventário do Rio Tocantins (Figura 4), de acordo com os desníveis (quedas) da bacia hidrográfica, destacando a viabilidade nestas localizações abaixo:

Figura 4: Desníveis e pontos das Hidrelétricas no Rio Tocantins



Fonte: Themag (2009), adaptado pela autora

Observa-se que para o rio Tocantins há pelo menos nove empreendimentos estudados, sendo que destes faltam apenas três a serem construídos. As outras usinas já estão em operação. Pela figura constata-se que após todas as hidrelétricas em funcionamento, o rio será uma imensa “escadaria”, não havendo mais espaço para o fluxo normal do rio.

Para tanto, nos deteremos a analisar, para fins desta pesquisa, três Usinas Hidrelétricas do Rio Tocantins, sendo: UHE Lajeado, com início de operação em 2002; UHE São Salvador, a partir de 2009 e UHE Estreito em operação desde 2012.

6.2 CARACTERIZAÇÃO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS

6.2.1 Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE Lajeado)

O Governo Federal através do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE autorizou, em 1995, os estudos para a implantação da UHE Lajeado, dando continuidade ao Inventário Hidrelétrico do médio Tocantins. Os Estudos de Viabilidade e os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) foram desenvolvidos pela THEMAG Engenharia, contratados pela CELTINS – Companhia Energética do Tocantins (INVESTCO, 2008).

Em agosto de 1997, o Ministro das Minas e Energia, Raimundo Brito, oficializou, em Palmas, o lançamento do edital de licitação para a construção da usina. A INVESTCO S.A. foi criada em novembro do mesmo ano, composta pelas empresas participantes do Consórcio Lajeado que venceu o processo de licitação, ocorrido em 20 de novembro de 1997, organizado pelo DNAEE (ARAÚJO, 2003). O empreendedor assinou o contrato de concessão em dezembro de 1997, para construir e operar o empreendimento na região do Lajeado até 2032 (INVESTCO, 2008). O Consórcio Lajeado era composto pelas empresas: CELTINS; EEVP - Empresa de Eletricidade Vale Paranapanema S.A.; EDP - Eletricidade de Portugal S.A.; CEB - Companhia Energética de Brasília; e CPEE - Companhia Paulista de Energia Elétrica.

A UHE Lajeado foi a primeira hidrelétrica do país construída pela iniciativa privada, após a reestruturação do setor elétrico na década de 1990. Foi construída pelo Consórcio INVESTCO S/A (em substituição a denominação Consórcio Lajeado), que detém o contrato de concessão para exploração do aproveitamento hidrelétrico pelo prazo de 35 anos.

O processo de licenciamento e o acompanhamento de Lajeado foi realizado pelo órgão estadual, o Naturatins, contrariando a legislação que trata desta questão, visto que por se tratar de empreendimento em um rio federal, seria o IBAMA, o licenciador autorizado, contudo, esse fato apresentou um efeito importante na estruturação regional de grupos de discussão. A primeira licença, a Licença Prévia, foi expedida em abril de 1997, pelo Naturatins (Licença Prévia N°019/1997), com o objetivo de orientar o empreendedor quanto aos cuidados com o meio ambiente ainda em fase de estudos e viabilidade do empreendimento (INVESTCO, 2008).

As cinco turbinas juntas somam uma potência instalada de 902,5 MW, sendo que a primeira turbina foi inaugurada em 2001. Em 2002 estava totalmente concluída e em pleno funcionamento.

A construção da barragem e a formação do reservatório atingiram cinco municípios - Miracema do Tocantins, Lajeado, Palmas, Porto Nacional, Brejinho de Nazaré e Ipueiras – inundando uma área de 630 km².

De acordo com dados do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) a população atingida estimada seria aproximadamente de 1.526 famílias e 6.483 pessoas atingidas (THEMAG, 1996).

As características do empreendimento encontram-se sumarizadas no Quadro 2 (p.71).

Figura 5. Imagem da Usina Hidrelétrica de Lajeado



Fonte: INVESTCO (2008)

6.2.2 Usina Hidrelétrica de São Salvador (UHE São Salvador)

A THEMAG realizou uma avaliação dos Estudos de Viabilidade do Aproveitamento Hidrelétrico São Salvador, elaborados pelo Grupo FURNAS, ENGEVIX, EDP-BRASIL e CELTINS, o que resultou no desenvolvimento do projeto pré-básico desenvolvido pela THEMAG Engenharia. O Aproveitamento Hidroelétrico São Salvador foi identificado, em 1999, no estudo de Reavaliação da Divisão de Queda do Rio Tocantins no Trecho Cana Brava-Lajeado (THEMAG, 2009).

No Leilão de 30 de novembro de 2001, juntamente com mais nove empreendimentos hidrelétricos, foi leiloada a hidrelétrica de São Salvador, arrematada pela Tractebel Sul Ltda. Em 02/04/2002, por Decreto, foi outorgada a concessão da UHE São Salvador, em trecho do rio Tocantins, estado do Tocantins, pelo prazo de 35 anos.

Sobre esse leilão, a ANEEL oficializou o resultado com a seguinte notícia em seu site oficial: “ANEEL assina contratos de concessão de dez hidrelétricas” em 18 de abril de 2002,

[...] A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) assina na próxima terça-feira (23/04), às 15h, os contratos de concessão de dez novas hidrelétricas leiloadas no dia 30 de novembro de 2001.

[...] A concessão para a hidrelétrica São Salvador (241 MW), em Tocantins, foi arrematada pela Tractebel Sul Ltda., que ofertou R\$ 18,5 milhões ao ano, ágio de 1.868,09% sobre o lance mínimo de R\$ 940 mil.

[...] Os contratos de concessão determinam que as hidrelétricas têm que entrar em operação em períodos que variam entre quatro e sete anos, de acordo com cada empreendimento. O tempo de concessão das usinas é de 35 anos

(ANNEEL, 2002)

A UHE São Salvador é um empreendimento de porte menor em comparação aos outros grandes empreendimentos hidrelétricos do Rio Tocantins, o que pode ter facilitado a empresa Tractebel a assumir majoritariamente a construção e operação do empreendimento, sem precisar compor consórcio com outras empresas. Além disso, é uma obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC1), incluídas entre as obras prioritárias para o governo, facilitando o acesso a linhas de financiamento. No caso de São Salvador, a empresa que realizou os estudos não foi a mesma que venceu o leilão, como ocorreu com a UHE – Lajeado.

O processo de licenciamento foi realizado pelo IBAMA/TO sob o nº 2264/2002. Teve requerida sua primeira licença (LP) em 31 de julho de 2001, com a entrega ao IBAMA, do EIA e RIMA.

A usina hidrelétrica de São Salvador tem um potencial 243,2 MW e está localizada entre os municípios de São Salvador e Paranã, ambos na região sul do estado do Tocantins, a 420 km de Palmas. Esta usina foi licitada em 2001 e inaugurada em fevereiro 2009, com área de 104km² de reservatório.

O empreendedor responsável pela construção e operação da UHE São Salvador é a Tractebel Energia, denominada para esse empreendimento como Companhia Energética São Salvador (CESS) que é uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), controlada pela Suez Energy South América Participações Ltda., braço brasileiro do grupo franco-belga Suez-Tractebel. A UHE São Salvador foi o primeiro empreendimento do ramo de energia a obter financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O projeto contou com investimentos no montante total de R\$ 850 milhões e foi construído em tempo recorde de 32 meses (TRACTEBEL, 2012).

De acordo com o EIA desta usina, a estimava de atingidos seria de 60 famílias afetadas, cerca de 240 pessoas, com a instalação do empreendimento no município de São Salvador (ENGEVIX, 2003).

As características gerais do empreendimento encontram-se no Quadro 2 (p. 71).

Figura 6. Imagem da Usina Hidrelétrica de São Salvador



Fonte: CESS (2009)

6.2.3 Usina Hidrelétrica de Estreito (UHE Estreito)

Segundo o EIA da UHE de Estreito, o Aproveitamento Hidrelétrico de Estreito faz parte do conjunto de aproveitamentos previstos para o rio Tocantins, constante no Inventário Hidrelétrico, realizado em 1987, pela Themag e aprovados pelo DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNEC, 2002). Em 2000, foi realizada uma reavaliação da divisão de quedas no médio Tocantins, no trecho Lajeado – Estreito, pela Themag e encomendado pela Celtins.

O Plano Decenal de Energia Elétrica (2000/2009) elaborado pelo Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos (GCPS – Eletrobrás) relaciona a UHE Estreito como um empreendimento de geração de energia elétrica necessário para atender ao aumento da demanda nacional (CESTE, 2009). Em janeiro de 2001 a Eletronorte e a THEMAG realizaram estudo de revisão das características técnicas da UHE Estreito, definindo localização, quedas e arranjos gerais do empreendimento.

Em julho de 2002, as empresas Tractebel Energia, BHP Billiton Metais, Vale, Alcoa Alumínio S.A. e Camargo Corrêa Energia venceram o leilão promovido pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL para a implantação da Usina Hidrelétrica Estreito – UHE Estreito. O empreendedor a partir de então passa a ser denominado como CESTE. Essa informação foi confirmada pela notícia da ANEEL, em 12 de julho de 2002, intitulada: “ANEEL realiza leilão de hidrelétricas com sucesso”

A ANEEL realizou com sucesso o leilão de oito novas hidrelétricas no dia 12/07, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Todas as concessões ofertadas foram arrematadas por investidores, que pagarão, ao longo dos 35 anos de concessão das usinas, R\$ 319, 2 milhões, valor que será recolhido aos cofres do Tesouro Nacional.

[...] A concessão da usina de maior porte ofertada no leilão, Estreito, de 1.087 MW, ficou com o consórcio Estreito Energia - CESTE, formado pelas empresas Alcoa Alumínio S.A., Camargo Corrêa Energia Ltda, BHP Billiton Metais S.A., Cia Vale do Rio Doce e Tractebel Egi South America Ltda. O grupo, que não teve concorrentes, ofertou lance mínimo de R\$ 4,130 milhões ao ano.

(ANEEL, 2002)

A Usina Hidrelétrica de Estreito está localizada entre os estados do Maranhão e Tocantins e possui uma capacidade geradora de 1.087 MW. Esta hidrelétrica é o maior empreendimento hidrelétrico da região do Tocantins e é considerada uma das principais obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal (BRASIL, 2011b).

A construção da barragem e o seu reservatório impactaram diretamente doze municípios - Carolina e Estreito, no Maranhão e, Aguiarnópolis; Babaçulândia; Barra do Ouro; Darcinópolis; Filadélfia; Goiatins; Itapiratins; Palmeirante; Palmeiras do Tocantins; Tupiratins, no Tocantins - resultando na formação de um reservatório de 400 km².

De acordo com o EIA, o empreendimento atingiu diretamente 1.287 famílias com um total de 6.148 pessoas e, indiretamente, a reserva indígena Krahô, além do Monumento Natural das Árvores Fossilizadas e sítios arqueológicos (CNEC, 2002).

As características do empreendimento estão sumarizadas no Quadro 2 (p. 71)

Figura 7: Imagem da Usina Hidrelétrica de Estreito



Fonte: CESTE (2012)

Quadro 2. Principais características das Usinas Hidrelétricas Lajeado, São Salvador e Estreito.

Características Levantadas	UHE Lajeado	UHE São Salvador	UHE Estreito
Dados Gerais:			
Rio	Tocantins	Tocantins	Tocantins
Estado	Tocantins	Tocantins	Tocantins / Maranhão
Município casa de máquinas / vertedouros	Miracema do Tocantins / Lajeado	Paraná	Estreito/MA, Aguiarnópolis e Palmeiras do Tocantins/TO
Municípios do reservatório	Lajeado, Miracema do Tocantins, Brejinho de Nazaré, Palmas, Porto Nacional e Ipueiras	São Salvador, Palmeirópolis, Paranã/TO; Cavalcante e Minaçu/GO	No Maranhão: Estreito e Carolina; No Tocantins: Aguiarnópolis, Palmeiras do Tocantins, Babaçulândia, Barra do Ouro, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante, Tupiratins
Estudo de Inventário	THEMAG Engenharia e Gerenciamento S/C Ltda	THEMAG Engenharia e Gerenciamento S/C Ltda	THEMAG Engenharia e Gerenciamento S/C Ltda
Licença Prévia	Abril - 1997	Fev-2004	Abr-2005
Licença de Instalação	Junho - 1998	Jul-2005	Dez-2006
Licença de Operação	Out - 2001	Nov-2008	Nov-2010
Renovação Licença de Operação	Abril - 2006 Fev - 2010	Fev - 2013	-
Número de condicionantes	33 (LO)	26 (LO); 6 (RLO)	-
Contrato concessão	Dezembro de 1997	Abril de 2002	Julho de 2002
Inauguração	Outubro de 2002	Novembro de 2009	Mai de 2012
Tipo de operação	Fio d'água	Fio d'água	Fio d'água
Tipo de turbina	Kaplan	Kaplan	Kaplan
Nº turbinas	5	2	8
Nº comportas vertedouro	14	6	14
Geração (MW)	903	243	1.087
Área do reservatório (km ²)	630	104	400
Extensão do reservatório (km)	172	80	260

Fonte: I Workshop: Mudanças Ambientais e Conservação da Fauna de Peixes no Rio Tocantins (RELATÓRIO TÉCNICO, 2013). Adaptado pela autora.

7 ESTUDO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS: PROCESSO DECISÓRIO, PARTICIPAÇÃO E EXPERIÊNCIA DOS AGENTES ENVOLVIDOS

A partir deste capítulo são apresentados os resultados coletados com a pesquisa documental, realizada junto aos órgãos ambientais, bem como, a citação e análise das informações colhidas nas entrevistas. Inicialmente caracterizamos os agentes envolvidos no processo, avaliados para fins desse estudo. A partir daí conduziu-se uma análise do processo decisório, da participação no processo de implantação dos empreendimentos e a experiência dos agentes envolvidos, buscando responder às questões norteadoras desse trabalho.

7.1 CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS

Neste tópico foram descritos os principais Agentes envolvidos no processo de implantação de uma usina hidrelétrica. O governo, que se constitui um Agente no processo, foi descrito para situar o leitor no cenário onde o processo ocorre, sua atuação foi observada apenas na pesquisa documental, porém não foi objeto de entrevista neste trabalho, realizada especialmente com os Agentes diretamente envolvidos com o licenciamento na área de implantação da usina.

7.1.1 Governo

O governo (demandante e terceirizador da obra), por meio do Ministério de Minas e Energia (MME), demandando o aumento da oferta de energia elétrica, sinalizada pela tendência de crescimento do país e, conseqüentemente, demanda (carga) energética, é o responsável pelo planejamento do setor elétrico. Para tanto, inicia o trabalho de estimativa do

potencial hidrelétrico do país, em diferentes regiões, com o estudo do inventário hidrelétrico que é um instrumento, que além de quantificar os aspectos energéticos, considera também os procedimentos de minimização de impactos ambientais, observando o uso múltiplo dos recursos hídricos (sobre Inventário Hidrelétrico, ver Capítulo 3, p.49).

O estudo de Inventário hidrelétrico é realizado pelo governo, no caso, a ANEEL. Porém, a Resolução da ANEEL 393/1998 dispõe que “A ANEEL pode autorizar terceiros a realizar os estudos técnicos necessários à definição de aproveitamento ótimo”. Esta mesma Resolução, em seu artigo 3º, esclarece ainda que, “caso os aproveitamentos identificados nesses estudos vierem a integrar programa de licitações de concessões, será assegurado ao autor dos estudos o ressarcimento dos respectivos custos, nas condições estabelecidas no edital”, o que garante aos empreendedores que quiserem custear os estudos prévios, que não haja nenhum prejuízo. Adicionalmente a essa garantia, destacamos nesta mesma resolução, ainda no Artigo 3º que,

[...] é assegurado ao autor dos estudos de inventário e de revisões de inventário o direito de preferência a, no máximo, 40% (quarenta por cento) do potencial inventariado, ou, no mínimo, um aproveitamento identificado, desde que enquadrado(s) como PCHs (ANEEL, 1998).

A demanda de energia é constantemente estudada por este agente, por meio da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), para que possa se antecipar a uma possível crise energética. A matriz Energética de 2030 (BRASIL, 2007b) projeta a demanda de energia conforme o desenvolvimento econômico, o crescimento das cidades, o aumento da população, e o aumento do consumo nos setores da agropecuária, indústria e comércio de um modo geral. A partir disso o governo projeta a ampliação do fornecimento de energia.

Considerando que a principal fonte de energia do país ainda é hidrelétrica, que de acordo com dados da ANEEL (BRASIL, 2012a), é a responsável por 81,9% da matriz energética do país, os estudos avançam nas bacias hidrográficas e determinam as áreas prioritárias e viáveis economicamente e ambientalmente para a implantação de hidrelétricas.

Com a reforma no setor elétrico, em 1995, foi aberta aos grupos privados a participação nos leilões de empreendimentos hidrelétricos e a concessão da construção e geração de energia, sob a alegação do governo de não ter condições de construir grandes hidrelétricas (ARAÚJO, 2003).

De acordo com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), os leilões são a principal forma de contratação de energia no Brasil. Os leilões são realizados pela

CCEE, por delegação da ANEEL. O leilão de energia nova tem como finalidade atender ao aumento de demanda. Neste caso é vendida e contratada a energia produzida por usinas que ainda serão construídas. Este leilão pode ser de dois tipos: A-5, usinas que entram em operação comercial em até cinco anos, e A-3, em até três anos. Os leilões de compra de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração estão previstos nos parágrafos 5º ao 7º do art. 2º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, com redação alterada conforme art. 18 da Lei nº 11.943, de 28 de maio de 2009, e nos Arts. 19 a 23 do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004 (CCEE).

A ANEEL realiza o leilão para licitar o empreendimento hidrelétrico e só depois é que outorga a concessão de exploração ou de aproveitamento daquele eixo à empresa ou ao consórcio vencedor, através de um contrato de concessão, o qual estipula regras a serem cumpridas, definindo inclusive as características de suprimento de energia assegurada pela usina (ARAÚJO, 2003). A comparação de valores estipulados no Leilão e uma estimativa de investimento em diferentes usinas, de acordo com dados disponíveis, é apresentado no Quadro 3, sendo que a diferença no custo do kWh e na proporção da energia assegurada em relação à produzida, varia entre as usinas.

A partir do leilão define-se quem será o empreendedor responsável pela implantação da nova hidrelétrica, e isso consolida o governo como o primeiro agente envolvido no processo, pois ele é o “cliente”, que interessado e demandante do aumento da energia, considerando fatores políticos, estratégicos e econômicos, terceiriza a construção e geração de energia através do leilão do empreendimento, estabelecendo a partir daí uma relação de “cliente” daquele empreendedor.

O governo, apesar de se constituir um agente do processo, responsável pelo planejamento estratégico, terceirização e demandante do empreendimento, não foi entrevistado enquanto cliente da obra, porém foi analisada sua atuação dentro do processo na parte documental.

Quadro 3. Estimativas de custos e ganhos com a implantação de Usinas Hidrelétricas.

Empreendimento (UHE)	Custo estimado do Empreendimento	Geração (MW)*		Valor estimado de comercialização (R\$ MWh)	UBP (Pagamento do uso do Bem Público)/ano (R\$)	Período de pagamento em anos	Estimativa do ganho médio por ano ¹		Estimativa de ganho anual / custo estimado do empreendimento(%)		UBP/custo estimado empreendimento(%) ³
		média assegurada	máxima				média	máxima	média	máxima	
Lajeado (TO)	1.200.000.000,00	526,00	903,00	25,19	1.300.000,00	28	114.479.481,60	196.530.364,80	9,54	16,38	0,11
São Salvador (TO)#	848.000.000,00	217,00	243,00	135,01	18.500.000,00	29	253.127.548,80	283.456.195,20	29,85	33,43	2,18
Santo Antônio do Jarí (AP/PA)	800.000.000,00	315,50	373,00	82	574.062,50	30	223.525.440,00	264.263.040,00	27,94	33,03	0,07
Jirau (RO)	16.300.000.000,00	2.184,00	3.300,00	71,37	7.873.150,74	35	1.346.734.771,20	2.034.901.440,00	8,26	12,48	0,05
Santo Antônio (RO)		2.218,00	3.150,00	78,87	11.852.104,80	35	1.511.426.822,40	2.146.525.920,00			
Peixe Angical (TO)	1.600.000.000,00	271,00	452,00	?	6.800.000,00	35					0,43
Estreito (MA/TO)#	2.300.000.000,00	641,00	1.087,00	139,9	4.130.000,00	29	774.799.776,00	1.313.896.032,00	33,69	57,13	0,18
Belo Monte (PA)# Teles Pires	19.200.000.000,00	4.418,90	11.233,00	77,97	16.617.413,40	35	2.976.839.709,12	7.567.231.766,40	15,50	39,41	0,09
(MT/PA)#		915,00	1.820,00	58,36	5.514.831,81	35	461.370.816,00	917.699.328,00			

¹ Quadro demonstrativo de valores estimados de custo dos empreendimentos, geração média assegurada e geração máxima, do valor médio de comercialização do kWh, do Pagamento do Uso do Bem Público (UBP), do tempo de pagamento da UBP durante o período de concessão, do ganho com a comercialização da energia média e máxima por ano, da percentagem de retorno anual média e máxima em relação ao valor investido e percentagem da taxa anual de pagamento pelo uso do bem público em relação aos valores estimados de investimento.

² Estimativa do ganho médio por ano = Geração (MWh) x valor de comercialização do MWh estimado x 24 horas x 30 dias x 12 meses. Estimado par a geração média assegurada e máxima.

#Obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Observação: Os campos não preenchidos no quadro acima justificam-se por não terem sido localizados os dados destes empreendimentos, nem nos termos de concessão e nem nos resultados dos leilões.

7.1.2 Empreendedor

O contexto do surgimento dos consórcios de empresas privadas atuando no setor elétrico brasileiro surgiu com a privatização, na década de 1990. Rothman (2008 p.23) afirma que a entrada dos consórcios para grandes obras foi incentivada, principalmente

A partir da crise da dívida, em 1982, com o contexto de escassez de recursos públicos para investimento no setor, a estratégia adotada, dentro do modelo neoliberal, era de estabelecer parcerias com grandes indústrias, nacionais e transnacionais, ou consórcio dessas empresas, para geração de energia elétrica para suas próprias indústrias, a fim de garantir uma demanda crescente, dentro de taxas maiores de crescimento econômico. Isso iria garantir o lucro das empresas e, para o governo, receita de impostos e divisas da exportação de produtos como alumínio.

A partir dos leilões, especialmente em 1997, a ANEEL, legitima os consórcios como empreendedores responsáveis não só pela construção, mas também com a geração de energia elétrica. Como se tratam de grandes obras, com um custo elevado e cronograma definido, as empresas interessadas tem se organizado em consórcios, para concorrer ao Leilão, procurando evitar penalidades e multas por atraso da obra (BOEIRA, 2006).

O empreendedor participa desde o início do processo, ainda no estudo de inventário, considerando que a Resolução 393/98 (ANEEL, 1998) permite a terceirização dos estudos, ou na fase de leilão do empreendimento (detalhes no Capítulo 2, p.49). O agente “empreendedor” é formado pela empresa ou grupo de empresas que se juntam e formam um consórcio para a realização daquela obra. Este empreendedor deverá demonstrar capacidade para desempenhar a finalidade do leilão dentro do prazo estabelecido.

O empreendedor se organiza anteriormente ao Leilão, para concorrer ao processo. E para a concorrência, conhece o local da implantação do empreendimento, as áreas impactadas, tamanho e estudo geral da área que consta no estudo de inventário, seja porque precisa ter acesso para concorrer, ou porque o próprio empreendedor foi o responsável pelos estudos em alguns casos. Presume-se, então, que ele entra no processo com um planejamento de como irão ocorrer os procedimentos para que se alcance o fim desejado, a geração de energia. Nesta fase os outros agentes, fiscalizadores, licenciadores e atingidos não têm participação no processo.

Complementando essa informação, o Instituto Acende Brasil (ACENDEBRASIL, 2012), ressalta que os leilões de “energia nova” são realizados vários anos antes da data do início do suprimento de energia, de forma a permitir que os empreendedores concorram na

fase de projeto, antes do início da construção das usinas. Pode-se dizer que os leilões promovem uma concorrência pelo mercado futuro de energia, assumidos aí os riscos inerentes ao desempenho deste e à priorização dos despachos pela operação centralizada que não dependerá dos empreendedores.

No caso das usinas em estudo, na UHE Lajeado, a Licença Prévia foi expedida antes do leilão, porém, antes mesmo das audiências públicas, que foram realizadas somente um mês que antecedeu a data do leilão. Nas Usinas de São Salvador e Estreito o leilão foi realizado cerca de três anos antes da emissão da Licença Prévia (Quadro 4, p.81), momento em que a população atingida começa a participar das discussões iniciadas pelas audiências públicas.

7.1.3 Licenciadores

Após o estudo de inventário, ocorre a etapa de estudo de viabilidade (Capítulo 3) que define o aproveitamento ótimo que irá a leilão. A partir daí as análises são focadas no rio e, especificamente, no local do empreendimento.

Dessa etapa em diante os Órgãos Licenciadores entram no processo com a função de elaborar o TR, analisar o EIA e o RIMA e emitir um parecer para que a ANEEL autorize a realização do Leilão.

Partindo dessa fase os Órgãos Licenciadores passam a acompanhar os procedimentos de cada fase do processo de licenciamento para a implantação do empreendimento e emitir as licenças.

A primeira licença é a Licença Prévia (LP) (Capítulo 3), esta será emitida antes de se iniciar qualquer obra e irá pautar as características e exigências com os aspectos ambientais para o processo de leilão do empreendimento.

O Órgão Licenciador pode ser Federal ou Estadual. No primeiro caso, o IBAMA responderá pelo processo de licenciamento em âmbito nacional ou regional, envolvendo obras de grandes impactos em rios federais e/ou em mais de um estado da federação; no segundo caso, quem responde pelo licenciamento no âmbito estadual; e os Municipais, que trabalham com licenças de pequenos impactos e somente locais, com as atribuições de cada órgão (detalhes no Capítulo 3, pag. 43).

No caso dos três empreendimentos estudados, as licenças foram emitidas com pequenas diferenças de prazos entre elas. As Licenças Prévias e de Instalação foram emitidas

em anos subsequentes nos três casos. Em Estreito, o intervalo entre a emissão da Licença de Instalação e de Operação foi cerca de oito meses a mais que os outros empreendimentos, prazo relativamente pequeno considerando o volume de documentos produzidos e a quantidade de atingidos estimados (Quadro 4, p.81). Portanto, o tempo de estudo, a mobilização e o debate do processo já se inicia comprometidos.

7.1.4 Fiscalizadores

Os Órgãos Fiscalizadores do direito nesse processo estão representados pelo Ministério Público Federal (MPF) e Estadual (MPE) que podem atuar em conjunto ou individualmente, dependendo do empreendimento. Com a missão de promover a realização da justiça, a bem da sociedade, as ações do(s) Ministério(s) Público(s) (MPs) visam a proteger também o meio ambiente e abranger temas como licenciamento ambiental, para construção de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental (PGR, 2012).

O Ministério Público é um dos órgãos com legitimidade para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações, especificado na Constituição. Em matéria ambiental, fiscaliza a ação dos órgãos públicos na condução do licenciamento de obras e atividades potencialmente poluidoras e atua na defesa dos recursos hídricos, do patrimônio mineral, da fauna e da flora. O caso será de atribuição do Ministério Público Federal quando houver lesão a um bem, serviço ou interesse da União, de suas autarquias ou empresas públicas federais, como nos rios federais, unidades de conservação da natureza criadas pela União, assentamentos rurais do INCRA e extração de minérios sem autorização (PGR, 2012).

No caso das hidrelétricas, os MPs acompanham, além dos danos ambientais, culturais e ao patrimônio histórico, o desenrolar do tratamento com os atingidos, visando à garantia dos direitos das pessoas. Esse “agente” ingressa no processo quase sempre por ocasião das audiências públicas, na fase de Licença Prévia do empreendimento.

Este agente pode ser acionado se houver denúncias ou petições referentes aos empreendimentos antes mesmo que se inicie o leilão.

7.1.5 Atingidos

Os atingidos são as comunidades locais, que moram em áreas urbanas e rurais, impactadas pelo empreendimento. Este “Agente” é, geralmente, o último a entrar no processo. Muitas vezes, é avisado que irão construir um determinado empreendimento na sua localidade no momento em que começam as audiências públicas exigidas pela legislação para emissão da Licença Prévia, e geralmente, essas reuniões só ocorrem quando o processo já está decidido.

Na representação desses atingidos geralmente tem-se o Movimento de Atingidos por Barragem – MAB, que no processo de instalação de hidrelétricas busca sensibilizar a população impactada, que está passando pela primeira vez por este processo.

O processo de participação dos Atingidos se inicia na fase de Licença Prévia do empreendimento, que é quando o empreendedor, após realizar os estudos do EIA/RIMA, em conformidade com os Termos de Referência, submete a análise do órgão licenciador. Após aprovação deste documento, o relatório deve ser encaminhado aos órgãos públicos e outros interessados dos municípios atingidos, disponibilizando-os para o conhecimento da sociedade. A audiência pública ocorre em média 45 dias após essa divulgação. Conclui-se que é um prazo muito curto para que haja de fato contribuições da população atingida (Quadro 4, p.81).

Rezende (2007) alerta que o prazo para discussão com a população é muito pequeno e que esse fato contribui para que as torne menos preparadas para a participação. Visto que, o prazo de pouco mais de um mês entre a consulta pública e a audiência não é suficiente para que as pessoas se reúnam, compreendam e decidam o que precisa ser melhorado naquele relatório.

Portanto, os atingidos entram no processo tardiamente, na etapa que antecede o início das obras, com calendários de execução definidos, o que propicia a falta de participação dos mais afetados pelo processo.

Outro ponto a destacar com relação a este Agente é a indefinição do conceito de atingido. Benincá (2011) menciona que “no contexto das primeiras hidrelétricas, a população era tratada apenas como um obstáculo a ser removido, eram considerados atingidos apenas os proprietários das terras inundadas”. Depois disso, veio um conceito um pouco mais amplo, na concepção hídrica, “vendo o atingido como o conjunto da população desalojada pelas barragens”. Ainda segundo Benincá (2011), outra concepção sobre o assunto foi apresentada pelo Banco Mundial, que descreve o atingido como sendo o “conjunto dos fisicamente ou economicamente deslocados”. E, por fim, um conceito que deveria contemplar as

necessidades desse grupo foi definido no I Encontro Nacional dos Atingidos por Barragens, realizado em 1989, que abrangeu não só aqueles que estavam na área do empreendimento, mas também todos aqueles que sofrem modificações nas condições de vida, como consequência da implantação das usinas hidrelétricas, independente de ser atingidos direto ou indiretos, destacando que a implantação de uma barragem é um processo complexo de mudança social (MAB, 2012).

Esta indefinição possibilitou o tratamento desigual entre os empreendimentos, ficando por conta dos empreendedores os critérios para definição dos mesmos. Em 2010, devido às frequentes discussões dos segmentos da sociedade e pressões do MAB e outras organizações, foi criado o Decreto nº 7.342/10, que instituiu o cadastro socioeconômico e criou um Comitê interministerial, para reconhecimento dos atingidos por barragem. O cadastro socioeconômico constitui-se num instrumento para obtenção de informações para subsidiar a adequada mitigação, reparação e compensação à população atingida (BRASIL, 2010). No entanto, enquanto este Decreto reconhece os atingidos como sendo aqueles que sofrem as perdas de: imóvel, capacidade produtiva, de atividade pesqueira, fonte de renda e prejuízos às atividades produtivas locais, a Portaria Ministerial nº 340/12 confirma que o mero cadastramento não gera direitos nem obrigações para pessoas cadastradas e para responsáveis por empreendimento de geração (BRASIL, 2012c).

Em relação à participação dos diferentes agentes no processo, fica evidente a desigualdade de acesso à informação e o tempo que cada um possui para entender, participar e tomar decisões. Se por um lado os empreendedores participam desde o planejamento do empreendimento, por outro lado, os atingidos são envolvidos somente quando a mobilização para o início das obras já está em andamento, aguardando somente a emissão da Licença de Instalação pelos órgãos licenciadores, com poucas possibilidades de interferência no processo.

Quadro 4. Matriz de comparação dos principais dados e fases das usinas hidrelétricas pesquisadas

Características	Lajeado	São Salvador	Estreito
1. Período de Inventário elaboração / revisão	1987/1995	1973/1980/2000 ***	1987/2000
2. Período do Estudo de Viabilidade	1995/1997	2001/2003	2000/2001
3. Ano / data do leilão	20/11/1997	30/11/2001	12/07/2002
4. Número de Empresas que compunham o consórcio inicial	05	01	05
5. Número de páginas e/ou volumes do EIA e do RIMA (EIA/RIMA)	217/190	246/59	1185/270
6. Número de Programas Básicos Ambientais previstos no EIA/RIMA	33	22	31
7. Período de realização da primeira audiência pública	Setembro/1997	Junho/2002	Maior/2007
8. Período de início das negociações com os atingidos	Julho/1998	Julho/2005	Abril/2008
9. Período de Concessão em anos	35	35	35**
10. Número de atingidos previsto no EIA/RIMA (famílias/pessoas)	1.526/6.483	60/240	1.287/5.937
11. Data da emissão da Licença Prévia	Abril/1997	Julho/2004	Abril/2005
12. Data da Licença de Instalação	Junho/1998	Julho/2005	Dez/2006
13. Data da Licença de Operação*	Outubro/2001	Nov/2008	Nov/2010
14. Valor estimado do empreendimento	1,2 bilhões	848 milhões	2,3 bilhões
15. Valor de Comercialização do MWh (R\$)	25,19/h	135,01	139,90
16. Metodologia utilizada para negociação com os atingidos	Comitê Interinstitucional	Foro de Negociação	Comitê de Co-Gestão

Elaboração: Autora (2013) Fonte: Dados coletados do EIA/RIMA de cada empreendimento; fichas técnicas resumo e página oficial das empresas.

Legenda da tabela: * As ações ocorridas após a emissão da LO, não foram analisadas em função da diferença de tempo de operação entre as empresas, contudo referências esporádicas a ações desenvolvidas nesta fase podem ocorrer ao longo do texto. ** De acordo com o Contrato de Concessão o prazo é de 35 anos, porém no processo de Licenciamento existe um Termo de Compromisso Mutuo TCM/2006 que estabelece a concessão por 70 anos. *** Estudo do Alto Tocantins em 1973; depois revisado em 1980 por Furnas e posteriormente reavaliado por Furnas /Engevix paralelo a EDP/Celtins pela THEMAG.

7.2 O PROCESSO DECISÓRIO

De um modo geral, o processo de implantação das usinas hidrelétricas vem ocorrendo de modo a colaborar com a não participação da sociedade no processo decisório de implantação ou não do empreendimento.

Nas três usinas analisadas, mesmo considerando os diferentes contextos políticos e diferentes estratégias adotadas no tratamento dos atingidos, é possível identificar a falta de participação da população no processo decisório. Dependendo da fase do processo e a estratégia adotada, percebe-se maior ou menor participação dos Agentes, que podem interferir no processo apenas em algumas decisões subsequentes ao início da construção do empreendimento.

Na UHE Lajeado, de acordo com o processo Naturatins nº 080/96, a participação dos agentes envolvidos teve início com o Governo Federal, que priorizou a construção e autorizou a retomada dos estudos de viabilidade em 1995, anunciando o leilão em agosto de 1997 e realizando o mesmo em novembro de 1997 (Quadro 4), divulgando o vencedor do certame. Ou seja, a decisão de construção da obra havia sido consumada, pois uma vez leiloada a obra, gera para o empreendedor a certeza de que poderá reunir o capital necessário para o empreendimento. A partir dessa fase, o empreendedor começa a fazer parte do processo oficialmente.

O Licenciador entra quase que simultâneo ao leilão, pois teve que avaliar os estudos realizados e conceder a Licença Prévia para a realização do leilão. A LP da UHE Lajeado foi emitida ainda antes do leilão (abril/97), o que demonstra a participação também do licenciador ainda na fase inicial. Destaca-se que neste empreendimento, a Licença Prévia saiu antes das audiências públicas. Sobre isso, a Resolução Conama 237/97 preconiza que a fase de audiência pública se dá ainda na preparação da Licença Prévia para que os impactados da obra sejam informados e que condições serão oferecidas como mitigação dos impactos, para que, se necessário, façam as adequações no RIMA¹⁶. As audiências foram realizadas em setembro de 1997, sendo um pouco antes do processo de licitação do empreendimento. Foram três audiências públicas: em Palmas, Miracema do Tocantins e Porto Nacional, sendo que foram realizadas nos dias 3, 4 e 5 de setembro, respectivamente.

¹⁶ Para maiores esclarecimentos sobre o RIMA, consultar o capítulo 3 (item 3.1 Licenciamento Ambiental) dessa dissertação.

Outra singularidade observada nesse processo de licenciamento é a presença do órgão fiscalizador logo no início do processo, ainda antes dos problemas gerados com a negociação dos atingidos, como ocorre geralmente em outros processos. O fiscalizador questionou a competência do órgão ambiental estadual (Naturatins), para licenciar o empreendimento de grande porte alegando que o rio é federal¹⁷. Na época causou muitas polêmicas, e o procurador da república (fiscalizador) solicitou que esse licenciamento ficasse a cargo do órgão federal, no caso o IBAMA.

Sobre essa polêmica Araújo (2003) descreve que o Naturatins alegava que os impactos seriam somente em nível estadual, não atingindo nenhum outro estado fronteiriço e, por isso não havia justificativa para que este empreendimento não fosse de cunho estadual. Depois de várias reuniões em Brasília e muitas discordâncias entre os órgãos licenciadores e fiscalizadores, em 5 de fevereiro de 1998, firmou-se um Termo de Cooperação Técnica para o licenciamento ambiental da UHE Lajeado, sendo que o órgão responsável pela emissão das licenças seria o Naturatins, mas com coparticipação do IBAMA. O termo iniciava com a seguinte redação:

“Aos cinco dias do mês de fevereiro de um mil novecentos e noventa e oito (05/02/1998) nesta cidade de Palmas, na sede do Sistema Estadual de Planejamento e Meio Ambiente - SEPLAN, presente a Presidente do Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS, Marli Terezinha dos Santos, e a Superintendente do IBAMA no Estado do Tocantins, Inácia Coelho Lemes, tendo em vista o licenciamento ambiental da UHE Lajeado, bem como as disposições do artigo 10 da Lei 6938/81, do artigo 17 do Decreto Federal 99274/90 e das Resoluções CONAMA 02/96 e 02/96 e 237/97, vêm firmar o presente Termo de Cooperação Técnica para o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Lajeado”.

Este Termo de Cooperação definiu o órgão licenciador e a partir daí o IBAMA atuou como co-licenciador, sendo ouvido nos pareceres e emissão de licenças, desenvolvendo um trabalho conjunto com o Naturatins.

Por último, entra o agente “Atingido”, que somente com a realização das audiências públicas, consideradas espaços legais para a participação de todos os agentes durante o processo, é que participa do processo. As primeiras audiências podem ser meramente informativas, somente na fase da Licença de Instalação (LI) é que se iniciam as audiências de negociação com os atingidos. A LI foi emitida em junho de 1998, período em que se iniciam

¹⁷ Pela Constituição Federal (1988), o rio ou quaisquer correntes de água é federal quando banham mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

as obras de construção, negociação e remanejamento da população atingida. Nesta fase podem ocorrer outras audiências públicas à medida que as negociações vão acontecendo. As audiências nesse caso, podem ser solicitadas pelos agentes: licenciadores, fiscalizadores ou por mais de cinquenta pessoas da sociedade (BRASIL, 2002). A fase de LI é a mais longa, pois a construção de um empreendimento de grande porte envolve questões complexas, como por exemplo, o processo de negociação e o remanejamento das famílias, além de fatores ambientais.

Neste processo, apesar de pioneiro no estado, pelos relatos dos entrevistados, houve uma relativa participação social, ainda que tardiamente às principais decisões. Foi um momento de aprendizado a todos os agentes, devido à falta de experiência. Embora os impactos socioambientais de usinas sejam extensos, as pessoas atingidas pela UHE Lajeado foram se organizado e criando espaços para o diálogo mútuo, à medida que as obras avançavam, favorecendo a resolução de muitos problemas e tendo o órgão fiscalizador papel preponderante na atuação dos agentes.

A participação da comunidade é fundamental para o processo desde o início. O aproveitamento da oportunidade de participação é o que garante os direitos. No relato das entrevistas percebemos que os órgãos fiscalizadores foram fundamentais na garantia de participação em alguns momentos decisivos.

Apesar de ser um processo novo também para o Ministério Público Estadual (MPE), este foi um órgão muito atuante durante as negociações da UHE Lajeado. Para um dos atingidos pela UHE Lajeado, morador do Assentamento Mariana, a atuação dos agentes fiscalizadores no processo foi bem positiva.

Tinha um promotor muito voltado para o lado social, que dizia: qualquer coisa que vocês tenham dúvida, vocês não assinam nada, sem me consultar, sem ler. Tinha também a Camile que também era do Ministério, e outras amigas que sempre ajudou também, a Mirtes, que também a gente não pode esquecer porque ajudou bastante como assistente social dentro do Ministério Público, não tinha nenhuma dúvida, a gente chegava lá e era atendido, ela era simples pra entender o pessoal do Campo, que é diferente! (ATINGIDO-LAJEADO, 2012).

A participação do MAB foi fundamental no apoio aos atingidos, pois se tratava de um processo novo no estado e, muitos deles não sabiam o que fazer. Com a participação do Movimento, a articulação com os órgãos licenciadores e fiscalizadores foi maior, o que contribuiu para melhores resultados nas negociações. Destaca-se que o MAB efetivou-se no Tocantins somente após as discussões da LP e emissão da LI, ainda assim garantindo a

participação no processo de negociação. Nas fases anteriores, o MAB participou, enviando alguns representantes para participarem das primeiras Audiências públicas e somente no auge das negociações com os atingidos, a partir de 1999, foi criada uma representação do MAB no Tocantins. O representante do MAB, que na época veio para assumir a representação local, devido a UHE Lajeado, confirma:

[...] eu vim especificamente para realizar um trabalho com o Lajeado, eu cheguei aqui em 22 de fevereiro de 1999, e aí comecei com Lajeado, depois comecei a discussão com Peixe Angical, depois veio Cana Brava no Goiás, depois começamos o trabalho em São Salvador e Estreito no Maranhão (MAB, 2013).

Depois de passarem por essa experiência, os atingidos entenderam que era a parte mais frágil do processo e alertam para, além das questões da negociação, procurar estratégias em grupo, pois agir individualmente não deu bons resultados. Os impactados de Lajeado, por exemplo, que na época preferiram negociar suas casas individualmente com o empreendedor por pressão, angústia ou pressa em resolver a situação, não obtiveram muito êxito em sua valorização e/ ou relocação. O Atingido entrevistado menciona que,

[...] eles tiveram um tratamento diferenciado, porque eles se espalharam, aí foi cada um pra um lado, aí não teve como a gente também tá ajudando, se organizando, porque ficou muito assim a vontade de cada um, não se interessaram também de se organizar, como no nosso caso, aí o poder de negociação deles era muito menor né, se se juntasse tinha mais força, a gente se uniu, por isso conseguimos mais coisas (ATINGIDO-LAJEADO, 2012).

A UHE Lajeado é a mais antiga dentre as pesquisadas, e depois de mais de 10 anos, alguns impactados já se apropriaram do lugar, outros ainda estão se adaptando e relatam saudades do ambiente em que cresceram. Alguns depoimentos corroboram que aqueles que continuaram no campo tem uma melhor adaptação, enquanto que aqueles que foram relocados na cidade sofrem inúmeras dificuldades e mesmo após 10 anos continuam sem adaptação.

Observou-se que muitos já produzem nas novas terras, obviamente aqueles que optaram por reassentamento, em vez de pagamento em dinheiro pelas suas terras inundadas. Isso reforça que o atingido que trabalha no campo, deve ter muita clareza quanto a seus objetivos de continuar produzindo no campo. A maioria dos que foram para a cidade, continuam insatisfeitos, ficaram desapontados porque aceitaram a modalidade de “carta de crédito” e como os valores são pequenos, além de que, são pessoas que não estão acostumadas

na cidade - pois passaram a vida toda na zona rural - acabaram por ficar sem recursos nem mesmo pra comprar outra terra ou uma casa para se alocarem na cidade.

O Atingido entrevistado relata os depoimentos de amigos que eram de sua localidade e que não estão satisfeitos,

[...] A gente tem conversado com alguns, e eles dizem que não teve tanta vantagem igual nós não, eles sempre reclamam que não soube negociar, às vezes eles não culpam nem a empresa, eles é que não souberam mesmo negociar. Pegaram terra sem água, sem nenhuma estrutura, às vezes pegaram o dinheiro e gastaram, outros pegaram casa na cidade que não tinham nenhuma realidade com eles, porque viviam do campo, pegaram um lote pequenininho que não dava nem plantar nada. É o exemplo da pessoa que mora muito tempo na zona rural, a própria cultura dela, pela questão da demanda de educação, de ensino né, não tem como, se não tiver um curso superior hoje, você não arruma emprego e nem participa de nenhum concurso que tenha vantagem, pra ganhar um salário, você ficando aqui, você ganha mais (ATINGIDO-LAJEADO, 2012).

Observou-se que no processo de implantação desta Usina (Lajeado), houve certa interação entre os agentes do processo. Percebe-se tanto pelos documentos como pelas entrevistas, que o diálogo entre as instituições envolvidas era melhor em prol da proteção, legitimidade do processo e redução dos impactos. Isso foi relatado nas falas dos entrevistados, que mencionam o envolvimento e proximidade da equipe, porém, a questão de decisão de implementação do empreendimento, não houve relatos de participação social.

[...] o processo após iniciado, havia abertura para participação, embora inexperientes, todos queriam acertar, então, tinha a associação de caçambeiros, associação de barqueiros, associação de donos de bares, inclusive tinha associação de mulheres de vida livre, olha o nível de participação a que chegamos, a abrangência do processo. (LICENCIADOR-NATURATINS, 2013).

[...] Em Lajeado havia mais interação e a gente estava muito próximo, então tinha uma coisa que acontecia pela manhã, a tarde a gente já estava presente, pela proximidade não só o Ibama, mas do Naturatins e MP, principalmente o estadual, então detectava um problema pela manhã, a tarde mesmo já ia lá e já deixava resolvido (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

O processo ocorrido em Lajeado também serviu de balizador para os agentes em outros empreendimentos. O empreendedor após adquirir experiência em Lajeado foi para a implantação da UHE Peixe Angical. O Naturatins aprendeu com o processo e atuou com essa experiência adquirida, como co-licenciador também na UHE Peixe Angical e, posteriormente em São Salvador. Os fiscalizadores atuaram nas usinas subsequentes, apesar de que nestes órgãos existe uma grande rotatividade de seus representantes, o que dificulta o estabelecimento de um grupo amadurecido para esta discussão. Por fim, o MAB, que vai

aperfeiçoando sua ação com cada empreendimento, consegue mobilizar as pessoas a compreensão e a defesa dos seus direitos. Ressalta-se que, a flexibilidade do empreendedor e/ou de seus representantes contribui muito para que o processo seja mais participativo, porém a decisão final é sempre do governo e do empreendedor.

O processo decisório de implantação da UHE São Salvador foi também iniciado pelo governo, que entra na fase de estudo e depois segue para o leilão, com a delegação da construção do empreendimento e a geração de energia ao consórcio vencedor. Até esta fase, assim como em Lajeado, o processo se dá no âmbito do governo, empreendedor e licenciador. No entanto, ao contrário de Lajeado, que foi a Leilão com a sua Licença Prévia expedida, São Salvador foi a leilão em novembro de 2001, com os estudos preparados, mas sem a Licença Prévia.

O processo de licenciamento foi iniciado pelo IBAMA/Sede e repassado ao IBAMA/TO sob o nº 2264/2002 para acompanhamento. Teve requerida sua primeira licença (LP) em 31 de julho de 2001, com a entrega ao órgão licenciador, do EIA e RIMA. Porém, nesta mesma data, de acordo com o processo de licenciamento, no volume II, pág. 168, foi registrado que o EIA não estava atendendo as exigências legais, ou seja, não haviam sido realizadas audiências públicas e vários procedimentos não tinham sido adotados. Informado por meio de ofício (409/2001), o Empreendedor questiona as irregularidades, e por fim, segue com as correções. Somente em julho de 2004, após longo processo de correções e complementações, a LP foi liberada. Sobre essa Licença, o MMA publicou uma notícia em seu site com o título “IBAMA concede licença prévia para hidrelétrica no Rio Tocantins” e discorrendo sobre especificidade relativa aos impactos que a empresa teve que contemplar nos estudos.

O IBAMA expediu hoje a licença prévia para implantação da Usina Hidrelétrica São Salvador no Rio Tocantins, entre os municípios de São Salvador do Tocantins e Paranã, no Tocantins. O anúncio foi feito pela ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, durante a abertura do Seminário Licenciamento, Proteção Ambiental e Desenvolvimento, pela manhã, em São Paulo (foto). A usina terá potência instalada de 241 MW e formará um lago de 104 quilômetros quadrados.

[...] esta é a primeira licença emitida a partir de estudo integrado de bacia. Conforme exigência do IBAMA, a empresa teve que contemplar em seu estudo o impacto cumulativo da usina com outros empreendimentos no Rio Tocantins, como as usinas de Serra da Mesa, Canabrava, Lajeado, Peixe Angical e Estreito. Para a concessão da licença, foi realizada audiência pública com cerca de 380 participantes, representantes dos municípios afetados.

(BRASIL, 2004)

Portanto, a participação dos agentes: governo, empreendedor e licenciador, já se deu no início do processo, o que os fazem participantes das decisões e informações. Já os fiscalizadores e atingidos entrariam a partir das audiências públicas, ou seja, já com um atraso temporal que dificultaria o entendimento do processo, bem como, suas informações e decisões anteriores. No entanto, neste caso de São Salvador, ainda que com atraso, as experiências dos agentes, como MAB e fiscalizadores, criaram uma discussão forte e um processo mais participativo recuperando em parte este atraso nas informações.

A primeira audiência pública realizada foi no dia 27 de fevereiro de 2002, após a realização do Leilão. Nessa audiência pública, a fala do prefeito da cidade de São Salvador enfatizou a questão da importância do empreendimento para a cidade e pediu justiça com os atingidos. Essa informação foi retirada da Ata da audiência pública, que consta no processo de licenciamento no IBAMA, processo nº 2264/2002, Vol II, fls 322.

Solicito que se faça justiça com a população atingida, a expectativa é de que haja a maior transparência na construção dessa usina, pois temos pessoas simples, trabalhadoras e honestas e quero que com a realização da obra sejamos os maiores beneficiados com a construção (IBAMA, 2002).

Neste processo, o procurador de Justiça e Meio Ambiente (MP/TO) pede que respeitem a população atingida e fala que reforçará a equipe para acompanhar o desenvolvimento do empreendimento. Ele também acrescenta que o cidadão que se sentir lesado, procure o ministério público para que eles defendam o direito. Nessa mesma audiência o procurador do MPF afirmou: “O Ministério Público não tem partido político e que o compromisso é com a sociedade” e ressalta que toda e qualquer medida será avaliada pelo MPF (Processo – IBAMA, 2002).

Pode-se notar que em São Salvador o atraso enquanto atendia a revisão do EIA/RIMA foi positivo porque deu tempo para os órgãos fiscalizadores se organizarem e prestarem uma melhor assistência ao atingido. Ressalta-se que todos os órgãos envolvidos estavam presentes nesta audiência pública e cada um teve sua contribuição registrada em ata, lembrando que esta primeira audiência ocorreu em 2002 e as obras só iniciaram depois da Licença de Instalação, em 2005, o que deu um maior tempo para as partes tomarem conhecimento do processo.

Nota-se também que o agente “governo”, não demonstrou tanta interferência, mesmo sendo uma obra do PAC 1, apesar de que encontra-se no processo pedidos do empreendedor em agilizar as licenças as tentativas de interferências não obtiveram êxito. Não que não houvesse problemas, mas grande parte das demandas foi resolvida entre os agentes locais

envolvidos no processo, sem interferência do governo federal, interessado na obra. Talvez o fato da obra se localizar um pouco mais afastado da capital, Palmas, e ainda, ser uma obra de menor porte que as demais localizadas no Rio Tocantins, contribuiu para minimizar as interferências políticas.

Quanto a esse esclarecimento, podemos destacar a entrevista do representante do MAB, que relata:

São Salvador e Peixe, como são cidades mais distantes da capital, mais isoladas, do interior, não tinha tanta interferência política e pelo fato de haver uma organização maior lá, os próprios políticos viam a gente de outra forma, assim, mesmo os prefeitos sendo contra a gente, eles não viam a gente como uma ameaça pra eles e acabaram entrando junto, em minha opinião isso fortaleceu muito a discussão. (MAB, 2013)

Os agentes fiscalizadores também contribuíram muito, acompanhando o processo de São Salvador, o que legitimava e transmitia segurança aos atingidos. Na fala do entrevistado do MAB é ressaltada essa participação do órgão fiscalizador.

[...] a gente tinha uma participação muito grande, com a participação do MPF, tanto que o procurador ia a todas as reuniões e isso dava uma legitimidade ao processo muito interessante (MAB, 2013).

No processo da Usina de São Salvador percebe-se maior autonomia do IBAMA/SEDE em exigir que tudo saia dentro das normas de licenciamento. Percebe-se também um envolvimento coletivo dos agentes envolvidos. O Ministério Público muito presente, os IBAMA/SEDE e TO, o MAB e os atingidos de um modo geral. Com isso acredita-se que o empreendedor teve que atender às demandas existentes, para que não houvesse geração de conflitos e atrasos na obra. Isso foi conseguido graças à união e ao trabalho desenvolvido coletivamente na visão do Atingido (MAB, 2013), que relata que o tamanho do empreendimento não é tão relevante, mas sim a união dos atingidos e envolvimento das partes no processo,

[...] nós construímos uma unidade, tinha menos interferência política, a conjuntura, eu não vejo tamanho, o pessoal do IBAMA trabalha muito nessa lógica, pra mim não é isso, nós conseguimos construir uma unidade, nas entidades lá: O ministério Público, os próprios técnicos do IBAMA que participaram do processo, no primeiro momento a empresa esperneou, mas depois percebeu que a gente tinha que tá junto (MAB, 2013).

A estratégia utilizada na UHE São Salvador para negociação com os atingidos foi o Foro de Negociação, mesmo modelo utilizado e bem sucedido anteriormente na UHE Peixe Angical. Essa metodologia permite maior participação e negociação com os atingidos. A discussão era coletiva, e à medida que em cada reunião se apontavam problemas, o empreendedor trazia soluções no próximo encontro, às vezes até de imediato, dependendo do caso. E naquilo que não podia ceder, já acertava o que poderia ser feito para compensar. Então as partes foram discutindo e entrando em acordo, e os órgãos fiscalizadores, se fazendo presentes, legitimavam o processo. Destaca-se que em São Salvador, a ampla participação permitiu, por exemplo, a inclusão dos ilheiros¹⁸ do Rio Tocantins como passíveis de tratamento, que foi notadamente por demanda da população afetada e com forças institucionais, como MAB e Ministério Público Estadual.

A experiência positiva do Foro de Negociação como estratégia de participação, foi constatada em diversas falas dos entrevistados:

[...] quando é um processo, que você consegue dialogar mesmo, nas propostas que você coloca. Você pode, juntamente com a empresa fazer outras coisas que vai dando então um pouco essa amenização aí, e não só nas propostas que você coloca, mais é aquilo, dialogando você vai fazendo um processo de negociação, então, por exemplo, se eu não posso te dar 20 eu dou 15, se os 15 não vai ser no dinheiro, posso te dar isso, posso te dar aquilo, é o galpão, o fogão, e ali assim, a gente conseguiu até com que a empresa desse alguns móveis das casas, então assim, acho que foi um processo que se construiu né, e hoje a gente vê que as famílias estão bem tranquilas e até a empresa tem mais tranquilidade, porque não há tanto essa cobrança das famílias como ocorre em outros empreendimentos (MAB, 2013).

[...] A experiência do Foro foi muito positiva. Eu acho fundamental, que deve acontecer que nem a experiência de São Salvador e Peixe Angical, que é um espaço onde o empreendedor vai se reunir com os impactados, com intermediação do órgão licenciador e do Ministério Público, para discutir as formas de tratamento que vão ser executadas. (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

Em suma, o licenciador sai deste processo com a experiência positiva do Foro de Negociação, consolidando seu aprendizado. Isso serviu de experiência tanto para o IBAMA/SEDE quanto para o IBAMA/TO, já que geralmente o processo de licenciamento se inicia no órgão central e depois é encaminhado ao órgão local. Pode-se observar na leitura do processo, que o IBAMA/TO teve grande participação no de São Salvador, sendo que todas as unidades do processo se encontram ali.

O fiscalizador considerou o empreendimento de São Salvador como um avanço no tratamento dos atingidos, além de considerar um aprendizado grande para os futuros

¹⁸ De acordo com Souza (2011), ilheiros são detentores de um território tido como vínculo identitário com o rio e, por conseguinte, com a natureza que o cerca, moradores de pequenas ilhas fluviais.

empreendimentos. Sobre isso o Fiscalizador entrevistado (FISCALIZADOR-MPF, 2013), afirma:

[...] em São Salvador, teve um avanço maior, os próprios impactados participaram tanto na escolha das áreas para onde eles iam se mudar, como foram contratados para construir cercas, fossas, trabalhar na construção das casas... então, como é uma coisa que eles mesmos fizeram, não tinham como reclamar, tinham um envolvimento nessa parte também, com isso deu menos reclamações. Foi onde as pessoas ficaram mais satisfeitas foi nessas duas obras. Já no Estreito foram construídas sem a participação deles [...] (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

Com a melhoria da participação dos envolvidos no processo, através do Foro de Negociação, obteve-se um avanço nas indenizações, nos reassentamentos e no tratamento de um modo geral com os atingidos, claro que ainda não ideal, pois, houve muitas discussões e reivindicações dos atingidos, percebeu-se a construção do diálogo e abertura para uma maior participação em vista a outros processo ocorridos. A empresa, mesmo que algumas vezes não queria aceitar a participação dos agentes no processo, acabava aceitando as sugestões vindas, principalmente do licenciador (IBAMA/SEDE no início e depois IBAMA/TO) e da população, para resolver os problemas, mostrando um pouco mais de disponibilidade em ouvir as pessoas e se encontrar com elas, seja nas reuniões, seja nas audiências públicas. Somado a isso, os gestores locais contribuía para que fosse desenvolvido um trabalho justo com a comunidade. Isso também acarreta aprendizado com o processo.

Em vários momentos, quando tinha o Foro de Negociações, o prefeito ia pra lá e a gente discutia. Depois ia para a prefeitura discutia coisas para o município, discutia como poderiam ajudar a gente, então não teve muito problema. Nós criamos uma unicidade. (MAB, 2013).

Assim, todos envolvidos, com exceção dos atingidos que não iriam para o próximo processo, aprenderam com o processo e puderam melhorar as estratégias de negociação em outras oportunidades.

Com relação ao processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica de Estreito, o que consta no IBAMA/TO, são documentos a partir de janeiro/2006, iniciando-se no volume XX, sendo que as partes anteriores, em 19 volumes, foram realizadas pelo IBAMA /DF e não foram enviadas, até o momento desta pesquisa, ao Tocantins. Destaca-se que ao visitar o IBAMA/Sede, também não foram consultados os volumes anteriores deste processo, na ocasião informaram que não havia nada na sede e que tudo havia sido enviado ao

IBAMA/TO. Em Palmas, novamente não foram encontrados. O processo desta usina foi registrado no IBAMA/Sede sob o nº 6624/00.

O processo já teve início em meio a muitas polêmicas, as pessoas se manifestaram contra o empreendimento desde o início e ainda assim, foi sendo construído. Inicialmente percebe-se um ato contraditório, que de acordo com o contrato de concessão o CESTE possui a outorga de exploração e comercialização da energia pelo prazo de 35 anos, como tem sido concedido aos outros empreendimentos. Porém, no processo de licenciamento consultado no IBAMA/TO, verificamos que existe um Termo de Compromisso Mútuo – TCM/2006 que concede a este consórcio o direito de implantar e explorar a energia de Estreito por até 70 anos (Processo nº 6624/00 fls. 4287).

O leilão ocorreu em 2002, mas a Licença Prévia deste empreendimento foi emitida em 2005, sob nº 201/2005, a Licença de Instalação foi dada em 2006, através do nº 414/2006, período em que de fato começaram as iniciativas para construção. Este empreendimento foi marcado pela pressão do governo em adquirir a energia prometida ao sistema. A vontade do empreendedor em terminar o quanto antes a obra para ter o retorno do investimento com a geração e a política desenvolvimentista do governo atual, formou o dueto das contradições, imposições, falta de diálogo e conflitos constantes.

Os empreendedores geralmente pressionam para que seus processos sejam liberados prioritariamente, visando ao cumprimento do cronograma estipulado, no entanto, sem as devidas correções, mitigações e até cumprimento das responsabilidades socioambientais. Isso fica identificado principalmente pelas inúmeras denúncias e protestos realizadas pelos atingidos, exigindo o prometido.

A obra pertence ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), do Governo Federal e, por ser uma obra prioritária, explica-se o grande interesse do governo enquanto “cliente” do empreendimento em agilizar o processo para cumprir o cronograma estipulado. Complementa-se ainda que quando existe uma política, considerada prioritária, para o governo como é o caso do aumento da oferta de energia, os programas governamentais de infraestrutura tendem a investir somas enormes a fim de concluir o quanto antes a obra. Por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incluiu diversas obras na fase 1 do programa e hoje já na fase 2, (PAC 2), incluiu hidrelétricas que já estão em operação ou em finalização da construção, tudo em tempo recorde.

Essa afirmação pode ser reforçada pela reportagem veiculada no site oficial do governo em 22 de fevereiro de 2013, em que se refere às obras de energia como vantagens do investimento.

[..] O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) atingiu R\$ 472,4 bilhões em ações de infraestrutura e em desenvolvimento social, o que representa 47,8% do previsto para o período 2011-2014. O PAC 2 também executou 31% a mais neste segundo ano, se comparado ao primeiro. O balanço das obras dos últimos dois anos da execução do foi apresentado na manhã desta sexta-feira (22), em Brasília.

O programa concluiu empreendimentos no valor de R\$ 328,2 bilhões, o que corresponde a 46,4 % do valor das ações previstas para o período 2011-2014. Mais de 61% desses recursos foram realizados em 2012, alcançando R\$ 201,2 bilhões. Esse resultado é 58,4% superior ao mesmo período de 2011, quando o volume de empreendimentos concluídos era de R\$ 127 bilhões.

[...] Em Energia, as ações concluídas somam R\$ 108,1 bilhões. Mais de 6.800 MW foram acrescidos ao Sistema Integrado Nacional com o início da operação de 52 empreendimentos como, por exemplo, a Usina Hidrelétrica de Energia (UHE) de Santo Antônio (RO), que está operando com 713,5 MW e Estreito (TO/MA), com 1.087 MW.

(BRASIL, 2013b).

A agilidade nos processos, a desburocratização e o alto investimento em um setor, poderia ser positiva se fosse para atender mais pessoas necessitadas urgentemente de outros serviços prioritários, como na saúde, por exemplo, que todos aguardam soluções e os problemas parecem continuar a passar despercebidos pela gestão. Em se tratando do setor energético a “agilidade”, talvez seja mais negativa do que positiva, visto que, ligado a um projeto de hidrelétricas, existe muitas particularidades a serem minuciosamente avaliadas. Portanto, essa “pressa” em concluir a obra, pode ser nociva aos processos que podem ocorrer de forma “atropelada”, sofrendo “ingerência política” devido à prioridade na conclusão. O empreendedor muitas vezes acredita que por ser uma obra prioritária para o governo, o mesmo teria obrigação de facilitar os processos.

No processo de Estreito, percebeu-se algumas vezes, essa tentativa de interferência política, pedindo ajuda às instâncias superiores do governo, para agilizar as licenças, alegando o cumprimento do cronograma, o alto investimento, a necessidade de energia, etc. Pode-se constatar isso, no volume XXI, do processo 6624/00, fls. 4544, quando o CESTE envia um ofício à Casa Civil, com data de 10 de maio de 2006, solicitando agilidade no processo, para emitir a Licença de Instalação, como transcrito abaixo:

Na qualidade de concessionária do Aproveitamento Hidrelétrico Estreito e componentes do Consórcio Estreito Energia – CESTE, vimos à presença de vossa excelência para, inicialmente reiterar ainda uma vez nosso total empenho em levar a bom termo esse empreendimento, contribuindo assim para a ampliação da infraestrutura indispensável para o crescimento econômico sustentável [...].

No entanto, para que se iniciem os investimentos ainda no ano de 2006, possibilitando o início de geração da usina em 2009, conforme está previsto, é imprescindível que o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA emita a Licença de Instalação durante o mês de maio em curso. Caso isso não ocorra o início das obras será inevitavelmente retardado para 2007 e o início da geração comercial de energia para 2010.

[...] O consórcio CESTE foi chamado pelo IBAMA a elaborar estudos etnoecológicos de determinação de influência do empreendimento sobre comunidades indígenas, ainda que seja de pleno conhecimento daquele órgão que tais comunidades se localizam fora da área de influência do projeto [...] (PROCESSO – IBAMA, 2000 p.4544).

Além de buscar influencia de agilidade do processo, alegando atraso de cronograma, percebe-se também uma tentativa de desviar a necessidade dos estudos indígenas para continuar com o processo, alegando não fazer parte da área de influência, sendo que no decorrer dos outros documentos estudados, comprova-se que este empreendimento afetou comunidades indígenas.

Não se identificou esse tipo de solicitação do empreendedor nos outros processos estudados. Geralmente, esse trâmite ocorre dentro das instâncias responsáveis pelo setor elétrico, como IBAMA, MMA ou MME, mas para a Casa Civil, só foi observado com a obra de Estreito.

Outro fato especialmente detectado no processo de Estreito é a questão do órgão licenciador em sua sede não autorizar que o IBAMA/TO faça qualquer interferência no processo. Esse fato foi decorrente de um ofício encaminhado pelo órgão fiscalizador (MPF) solicitando ao IBAMA/TO uma reunião com a presença de sua representação no estado do Maranhão, visando uma integração entre os órgãos para tratar da área atingida pela usina de Estreito.

OFÍCIO PR/TO 047/2006 – ALM de 13 de Fevereiro de 2006 (fls. 4341, Proc. 6624/00), Consta solicitação do Procurador da República Álvaro Manzano) “solicita reunião em conjunto com o ministério publico do Tocantins e do Maranhão, com a presença do IBAMA – TO, para discutir a necessidade de uma integração mais estratégica do Ministério Público Brasileiro com atuação na área de influência do empreendimento hidrelétrico UHE Estreito” (PROCESSO – IBAMA, 2000 p. 4341).

Como resposta a este ofício, foi encaminhado o Memorando n° 080/2006 DILIQ/IBAMA, de 16/02/2006 (fls.4343): o Diretor do IBAMA/Sede (Brasília/DF) encaminha ao Gerente Executivo do IBAMA/TO, informando que o licenciamento ambiental da UHE Estreito está sendo conduzido por aquela diretoria,

Por meio do presente informo-lhe que o processo de licenciamento ambiental da UHE Estreito está sendo conduzido por esta diretoria, devendo toda e qualquer decisão a respeito do mesmo ser tomada no âmbito da DILIQ. Quaisquer vistorias, relatórios e pareceres deverão estar relacionados ao cronograma de vistorias estabelecido. Solicito que seja informado ao MPF que o licenciamento do empreendimento está sendo conduzido por esta DILIQ e que quaisquer dúvidas ou esclarecimentos referentes ao licenciamento, sejam solicitados diretamente a esta diretoria [...] (PROCESSO – IBAMA, 2000 p.4343).

Nota-se que, apesar dos agentes envolvidos no processo terem buscado uma participação maior no conhecimento/controle de como foram realizados os procedimentos, pareceu haver resistência. Percebe-se que o processo da UHE Estreito foi muito controverso desde o início, e isso também refletiu no tratamento com os atingidos.

Diversos manifestos sobre a UHE Estreito foram feitos, contestando o fato de que mesmo o Brasil precisando de energia, o local e a magnitude do projeto não contemplavam o amparo às populações residentes na área. Alguns manifestantes traziam uma discussão, quanto à viabilidade do projeto, devido a necessidade de desalojamento de muitas pessoas, não só da zona rural, como ocorre em diversas hidrelétricas, mas principalmente moradores da zona urbana, onde os impactos seriam grandes, além de que o impacto à população indígena de diversas etnias seria desastroso, gerando um passivo socioambiental e cultural incalculável e irrecuperável.

Os indígenas são uma parcela dos atingidos ainda mais prejudicados, pois geralmente moram em áreas isoladas e recebem informações desencontradas. Além de não serem consultados sobre a construção da obra, tem no momento das audiências públicas as dificuldades de linguagem, leitura e compreensão dos documentos técnicos disponibilizados e utilizados nas discussões dos impactos.

Sobre estes atingidos, além do disposto na Constituição Brasileira de 1988, especialmente nos Artigos 231 e 232, os Direitos dos Povos Indígenas no Brasil estão assegurados no Decreto Legislativo Nº 143/2002 e no Decreto Presidencial Nº 5.061/2004, ambos viabilizando a internalização no sistema de direito brasileiro do estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No Artigo 6º da Convenção 169 está estabelecido que os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os

níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza, responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

O arcabouço jurídico é bem claro na garantia à participação destes povos, porém chama-se para uma reflexão se realmente as normas são aplicadas.

De um modo geral, a participação no processo decisório ou em qualquer outra discussão que envolveu a implantação da UHE Estreito foi extremamente prejudicada. Percebe-se tanto na análise documental como nas falas dos entrevistados, que a diretoria da empresa agia com procedimentos muito inflexíveis, dificultando e evitando ouvir os atingidos. Os órgãos licenciadores mais próximos, que já conheciam a realidade dos estados impactados (IBAMA Tocantins e Maranhão), de certa forma foram excluídos das discussões, visto que o processo tramitava na Sede. O governo se comportou no processo como se fosse uma obra imprescindível e que deveria sair o quanto antes. Assim, foi um conjunto de fatores que colaborou para a imposição desta usina independente da opinião pública. Várias afirmações nas falas dos Agentes atuantes no processo destacaram esse fato.

[...] o mais problemático que a gente tem é Estreito, isso na bacia do Tocantins. A direção da empresa, que tava até então, eles não queriam dialogar, eles só faziam a negociação de forma isolada, com as famílias individualmente (MAB, 2013).

[...] Então o que a empresa de estreito fez: negociou de uma forma unilateral, com coisas definidas, nunca negociou com as famílias. Chegava lá, com um papelzinho e dizia: o valor da sua propriedade é esse, se quiser bem se não quiser vai pra justiça. (MAB, 2013).

De forma alguma perguntaram pra nós se seria bom uma barragem, somente vai ter uma barragem e todos terão que sair e pronto. [...] Eles já vieram com as propostas, o trabalho deles era ir na comunidade individualmente para conversar com as pessoas. Eles não queriam um grupo organizado e ouvir o grupo com as propostas para este grupo. Eles iam individualmente e davam a quantidade que eles achavam que merecia aquelas terras (ATINGIDO/ESTREITO, 2013).

[...] As próprias famílias tem outras propostas, nós ajudamos a construir várias propostas, principalmente nos valores dessa questão dos reassentamentos, mas em contrapartida essas propostas não eram nem discutidas com a empresa, na verdade, sempre houve uma recusa de dialogar, então como não tinha diálogo, não tinha uma contraproposta da empresa com relação às propostas apresentadas (MAB, 2013).

[...] não houve negociação praticamente, não houve assim uma discussão, um interesse do empreendedor em discutir com os impactados e buscar aquela forma de resolver os problemas, houve uma imposição muito grande. (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

[...] em Estreito não houve muita interação entre os envolvidos, foi simplesmente um pra cada lado. Porque lá não foi Foro de Negociação, lá foi Comitê de Co-Gestão, que ficou mais como um trabalho informativo do que participativo, era informações

gerais mesmo, era comunicação social, eram levados os diretores, só para informar, tipo: está sendo criado o Assentamento tal, o fulano de tal foi reassentado, etc. Era mais informativo do que estava sendo feito, não existia “vamos sentar” para solucionar isso aqui (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

A diretoria era dura mesmo, eu às vezes até sugeria, vamos fazer assim, chamar o pessoal para uma reunião, fazer um trabalho conjunto. E ele dizia: Você está doido, de jeito nenhum, chamar IBAMA para ver reunião, de jeito nenhum, eu estou querendo é distância deles, você está proibido de falar uma coisa dessas (EMPREENDEDOR/UHE-ESTREITO, 2013).

Quanto aos impactados, no início se posicionarem contra a barragem, pode ser que também este fato possa ter contribuído para que o empreendedor se posicionasse com mais rigidez e não deixasse nenhum espaço para que as manifestações tomassem maiores proporções. Sobre o posicionamento de se manifestar contra a construção da hidrelétrica podemos destacar as entrevistas:

[...] nós iniciamos o nosso processo de discussão contra a barragem, não viemos pra negociar, viemos contra, e aí as ações na justiça eram contra, e a questão da política local, os prefeitos, os vereadores e o próprio Estado viviam numa lógica de não deixar os atingidos se organizarem (MAB, 2013).

[...] começou com os conflitos já antes, quando se falou em construir a usina as pessoas do Tocantins e Maranhão já se organizaram contra, teve várias ações para não fazer a usina, então assim já começou com vários conflitos sociais antes mesmo de iniciar a obra. [...] tinham alguns que não queriam, até porque era um impacto maior na cidade, porque quando é na Zona Rural, você tem mais extensão de território, na zona urbana você afeta diretamente as residências (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

Em meio a tantos problemas socioambientais que sucederam durante todo o processo, a atuação do governo diante da situação parecia de “normalidade” ao que estava acontecendo. Nos meios de comunicação em massa, a ideia repassada era de que se tratava de “energia limpa” e o desenvolvimento do Brasil dependia dessa energia. A reportagem no portal de notícias do Governo Federal, veiculada em 25 de outubro de 2011, confirma essa ideia com a seguinte redação publicada no site:

Ao anunciar, nesta terça-feira (25), investimentos da ordem R\$ 214 bilhões em projetos hidrelétricos no Brasil, nos próximos dez anos, o ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, disse que a construção de usinas hidrelétricas é “a forma mais limpa, menos onerosa ao País e a mais fácil de obter a energia de que precisamos, porque dominamos essa tecnologia [...]”.

[...] Para manter o ritmo do seu desenvolvimento, o Brasil não deve e não pode abrir mão das riquezas que a natureza nos ofereceu e que conservamos até hoje”, afirmou o ministro. O aproveitamento do potencial hídrico de 260 mil megawatts, afirma ele, será feito de forma racional, inteligente e com respeito ao meio ambiente.

De acordo com Edison Lobão, a presidenta Dilma Rousseff “está decidida a assegurar ao País a infraestrutura energética de que necessita, consolidando a sua posição de líder global em energia limpa e renovável” (BRASIL, 2011a).

Os órgãos fiscalizadores também concordam que o processo da UHE Estreito foi muito complicado, devido a essas prioridades do governo e da interferência política.

[...] e como eles tinham um poder muito forte com o próprio governo, que era a principal obra do governo federal, havia assim, como posso dizer...uma certa passividade do órgão ambiental, principalmente por pressão política, em aceitar como o empreendedor, tratou estas questões. (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

[...] como era uma obra estratégica para o governo, então o governo, praticamente ajudou na organização do consórcio que construiu a obra, então o governo tratava como se fosse um favor que o empreendedor estava fazendo, então não podia incomodar, não podia ir contra os interesses do CESTE (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

O processo decisório não foi participativo nos três empreendimentos estudados quanto à decisão de implantação ou não do empreendimento, porém, na UHE São Salvador houve maior participação quanto às decisões após início do processo. Destaca-se que a estratégia de negociação adotada, permitiu maior participação entre os agentes do processo, inclusive com maior envolvimento dos atingidos que puderam discutir a escolha de local de reassentamento, tipo de casa, valores de negociação e outros fatores. Na usina de Lajeado também houve uma participação e uma perceptível ampliação do número de impactados, devido à oportunidade de participação de todos os representantes das classes envolvidas. Porém, em Estreito, a decisão pela estratégia de Comitê de Co-Gestão impediu a participação na tomada de decisão de qualquer natureza, mesmo que em pequenas decisões referentes ao tratamento com os atingidos.

7.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO ADOTADA

O tratamento participativo nos processos de implantação de hidrelétricas vem sendo discutido em todas as ações, tanto com relação ao acesso às informações que ocorrem em tempos diferenciados para os diversos agentes envolvidos, como também na falta de

participação nas discussões e, em especial, no tratamento com os atingidos no processo de negociação.

A participação geralmente já se inicia prejudicada desde o acesso às informações iniciais, até o final do processo, quando se percebe a relação do governo proporcionando oportunidades diversificadas aos diferentes agentes, além da desigualdade dos recursos das partes para atuar no processo. Nesse sentido, o atingido da usina de Lajeado destaca que,

[...] a empresa tem um departamento jurídico muito bom e isso onera os atingidos que tem uma população carente, de origem ribeirinha e não tem conhecimento. Eles já diziam que caso a gente não aceitasse a proposta, o governo ia declarar como área de utilidade pública, e a gente ia perder tudo. A classe política não nos deu apoio nenhum! Então pra nós o que restou foi pegar a proposta, ir pra terra e ver o que a justiça podia nos ajudar, porque a água estava chegando (ATINGIDO-LAJEADO, 2013).

Nas usinas estudadas, foram três tipos de tratamento quanto à garantia de participação popular no tratamento dos atingidos, sendo: Comitê Interinstitucional, em Lajeado; Foro de Negociação em São Salvador; e Comitê de Co-Gestão em Estreito. Nota-se que sobre as estratégias de tratamento com os atingidos, cada usina estudada agiu de modo diferente.

Na usina de Lajeado foi adotada uma Comissão Interinstitucional, que juntou dois órgãos licenciadores, IBAMA e Naturatins, bem como representantes de outros órgãos envolvidos no processo, como foi o caso do Instituto de Terras do Tocantins (ITERTINS), Ministério Público Estadual e Federal e o INCRA. Os representantes dos atingidos, apesar de não fazerem parte da comissão, por ser uma comissão criada com instituições públicas, participavam das reuniões e audiências públicas. A comissão trabalhava para minimizar os impactos e dentro do objetivo de garantir a legalidade do processo e o atendimento aos atingidos. Pelos relatos, os atingidos tinham total apoio do Ministério Público Estadual para sanar qualquer dúvida e obter qualquer informação. No início algumas associações não aceitavam o tratamento com os atingidos e a partir de manifestos, implantou-se a comissão com o objetivo de acompanhar o tratamento e a partir daí também se abriu espaço para o MAB junto ao órgão licenciador, que alegou ter se empenhado em deixar o MAB a par de todas as decisões. A criação dessa comissão foi relatada pelo Licenciador-IBAMA/TO entrevistado (2013)

[...] eu atuava na Comissão Interinstitucional, porque naquela época reuniram muitas organizações sociais, que não aceitaram o tratamento que estavam obtendo, então fizeram uma grande pressão e, dentro do processo de licenciamento de Lajeado,

tinham previsto o Foro de Negociação, mas na Licença de Instalação, ele não foi exigido. Então foi criada essa Comissão que praticamente era composta pelos dois Ministérios Públicos, Estadual e Federal, Naturatins, IBAMA e o ITERTINS - porque tinha que fazer o remanejamento do pessoal, tinha propriedades que eram rurais, por isso tinha que envolver esse Instituto, mas praticamente o MP estadual, o IBAMA e o Naturatins era que atuava na Comissão (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

Nós chamamos o MAB para dentro do Naturatins, “olha venham pra cá, venham participar das reuniões, vem discutir e nos ajudar”, com isso a gente diminuiu e muito os conflitos e as ações judiciais, no decorrer do processo [...] (LICENCIADOR-NATURATINS, 2013).

À medida que se abriu espaço para maior participação da população, e ouvidas as reclamações, os atingidos foram se organizando e buscando maior equidade no tratamento. Diante disso, o dimensionamento do número de pessoas atingidas teve que ser alterado no projeto original, pois o número de pessoas impactadas foi bem maior do que o planejado. O projeto original contabilizava um quantitativo aproximadamente quatro vezes menor do que o número identificado pelo licenciador. O quantitativo de atingidos é informado pelo licenciador entrevistado,

Houve mudanças em termos de dimensionamento de famílias afetadas, assim como de outros impactos. Isso foi obrigatório ser redimensionado, isso gerou muito conflito foram 980 famílias diagnosticadas, no final do processo eram mais de 4.800 reconhecidas, então olha a ressonância desse tipo de coisa é muito grande (LICENCIADOR-NATURATINS, 2013).

Observa-se que a Comissão atuante em Lajeado buscou cumprir o seu papel, e muito contribuiu para o atendimento das demandas, considerando que todos os agentes eram inexperientes. Houve muitas reclamações e questionamentos, mas dentro do cenário daquela época, foi um processo que proporcionou um ganho de experiências a todos os envolvidos. Na medida do possível, foram atendidas muitas das solicitações e hoje se percebe que os conflitos foram praticamente sanados. Pode não ter sido o ideal, mas os Agentes se empenharam e considerando o cenário, tudo foi ajustado. O Entrevistado do MAB (2013) menciona em sua fala que,

O que se ganhou em Lajeado era o que era possível ganhar, não era o que atendia, mas foi o que deu pra conseguir, mediante o cenário. O que acontece em cada empreendimento vai depender da nossa organização, da força social, do enfrentamento, do processo de luta, é que vai dizer (MAB, 2013)

Por outro lado, o empreendedor também se sentiu prejudicado, visto que a especulação da instalação da usina de Lajeado, fez com que a área afetada fosse tomada, triplicando o número de atingidos, que não estavam cadastradas no levantamento feito anteriormente. Era a palavra do empreendedor contra o atingido, e somente depois de várias discussões chegou-se ao acordo de realizar o tratamento com todos aqueles que se encontravam na área do empreendimento. O Empreendedor de Lajeado menciona este aprendizado,

Eu também trabalhei pela primeira vez em Lajeado, mas foi um grande aprendizado, porém, uma série de equívocos que ocorreram entre os participantes de Lajeado, todos assumiram sua parcela de culpa, e quando fomos, nós e os órgãos envolvidos, já tinham uma experiência, e isso resultou no sucesso que foi Peixe Angical. Para você ter uma ideia, a empresa nunca se furtou de buscar uma solução que melhor deixasse as famílias atendidas, não era só uma relação de “barrageiros”, na verdade tem até uma relação de troca de parceria e cooperação mesmo. Só para exemplificar, hoje a empresa está discutindo a disponibilização de levar água tratada para os reassentamentos rurais. Agora veja, isso é inédito. Enfim, foi um grande aprendizado mesmo e cooperação mesmo! (EMPREENDEADOR/UHE-LAJEADO, 2013)

Isso explica o redimensionamento das pessoas atingidas. Depois da implantação da UHE Lajeado, o mesmo empreendedor foi contratado para a UHE Peixe Angical, e aproveitou para utilizar a experiência adquirida no processo anterior para inserir novas tecnologias e garantir o quantitativo real de famílias atingidas na área do empreendimento. Verifica-se na fala do licenciador e do empreendedor a utilização desse aprendizado:

Quando foram para Peixe, ele aprendeu e usou uma coisa chamada aerofotometria, fizeram o registro aéreo de cada propriedade até a data de emissão do decreto de utilidade pública. Então lá faziam fotografias das aéreas da propriedade e documentavam, o que tinham de benfeitoria de casas, de curral, e outras benfeitorias de dentro da propriedade, até data de emissão do decreto. A partir disso, todo o procedimento de indenização foi feito até aquele parâmetro temporal, com base nas fotografias aéreas e com base na data de emissão da Utilidade pública.

[...] Em Lajeado o erro foi esse, não teve registro antes, eram 980 famílias, passou para 4800 famílias, e nisso o empreendedor errou porque não teve registro, e para Peixe levou esse aprendizado (LICENCIADOR-NATURATINS, 2013).

[...] A experiência foi levada adiante sim, é tanto que em Peixe Angical, aproveitamos todo o aprendizado, inclusive para fazer as fotografias aéreas das áreas que iriam ser impactadas. Depois de lá já fomos para dois empreendimentos no Amapá, que também levamos a experiência, a forma de participação com as pessoas e não tivemos problemas, tudo ocorre com muita tranquilidade (EMPREENDEADOR/UHE-LAJEADO, 2013).

A estratégia de tratamento utilizada na UHE São Salvador foi o Foro de Negociação. Bessa *et al* (2011), conceitua o Foro de Negociação como sendo um espaço democrático de

diálogo, coordenado pelo órgão licenciador do empreendimento e ocorre no âmbito da relocação rural e urbana, tendo como partícipes as seguintes representações: empreendedor, órgãos licenciadores/fiscalizadores, poderes legislativos municipais no âmbito da abrangência direta do empreendimento, comunidade impactada e associações afins, movimentos sociais, Ministérios Públicos Estadual e Federal. Com essa metodologia estaríamos mais próximo ao que se refere a real participação das pessoas neste processo, considerando que elas devem ser participantes ativas por que terão suas vidas diretamente atingidas.

As discussões em São Salvador foram, na maioria dos casos, positivas e com ganhos no tratamento dos atingidos. Nota-se neste processo uma maior flexibilidade do empreendedor e a consequente equidade no tratamento dos atingidos com esta estratégia, visto que permitiu a participação e a união dos agentes envolvidos em busca do objetivo de reduzir os impactos sociais que a obra causaria.

Nesta usina os agentes envolvidos participavam de todos os eventos e buscavam solucionar os problemas à medida que surgiam, não havendo postergações dos problemas para após as devidas fases a serem tratadas. A maioria dos entrevistados relata a experiência de São Salvador como sendo um grande avanço para o processo:

Quando é um processo dialogado, como por exemplo, São Salvador, mesmo tendo passivo, como em toda obra, é mais fácil de você lidar e de você tentar amenizar um pouco a questão dos impactos né. Então os problemas vão se resolvendo e todos se convencem mais porque participaram da decisão. Agora, quanto menos a gente consegue dialogar com o empreendedor, mais impacto tem mais problema também, porque de qualquer forma, o empreendimento vai ser construído, então assim, a experiência que a gente tem é que aquele que ajudamos a construir é claro que os prejuízos são amenizados, e assim há a redução dos conflitos, que é por exemplo, o que a gente não conseguiu em Estreito, essa questão da participação, do diálogo. Houve um avanço em São Salvador e um atraso em Estreito (MAB, 2013).

Em São Salvador foi verificado, também, o envolvimento dos Atingidos na construção das casas, permitindo a realização de algumas adequações de acordo com suas necessidades, criando assim um sentimento de pertencimento com a nova área de moradia.

Observa-se que nos processos participativos os Agentes saem da experiência com ganhos significativos. O Governo que deixou o processo correr sem interferências, o empreendedor que foi poupado de críticas e pendências judiciais para resolver, o Fiscalizador que saiu fortalecido e com sua missão realizada, o licenciador que não foi tão criticado, pois permitiu o avanço da participação estabelecendo o Foro de Negociação e por fim, o atingido que saiu do processo com um tratamento mais equitativo.

Mesmo tendo alguns problemas, manifestos e insatisfação na Usina de São Salvador, sem dúvida a estratégia do Foro de Negociação contribuiu para minimizar esses problemas e reduzir suas consequências.

Já a estratégia de participação dos atingidos, quanto à negociação em Estreito, foi diferenciada, daquela adotada em São Salvador, por exemplo. Em Estreito, a empresa implantou o Comitê de Co-Gestão, em vez de Foro de Negociação. Isso na visão dos agentes envolvidos também foi muito negativo, visto que prejudicou o diálogo e a participação da comunidade atingida com o empreendimento.

Frota (2005) alega que o objeto da negociação deve ser entendido pelo órgão licenciador. Ele, enquanto agente do governo, é também responsável pela promoção do bem-estar social e executor de políticas públicas, e não apenas expressão de sua competência setorial. Isso leva à reflexão, também, do exercício de poder e atribuições efetivamente realizadas por esta instituição pública nestes cenários. A aceitação do IBAMA/Sede quanto ao Comitê de Co-Gestão gerou insatisfação por parte dos entrevistados, pois era muito claro que o órgão licenciador poderia defender o Foro de Negociação, já que havia as experiências anteriores de Peixe Angical e São Salvador, em que o órgão participou e teve bons resultados. Observa-se nos relatos dos entrevistados,

[...] A empresa apresentou a proposta de Comitê de Co-Gestão, que é outra concepção, outro conceito, e o IBAMA nessa situação, que já tinha a experiência de São Salvador e de Peixe, não aceitou o Foro de Negociação e aceitou o Comitê de Gestão. Entrevistado (MAB, 2013).

O posicionamento da população contra o empreendimento e a dificuldade anunciada de negociação indicava o Foro de Negociação como uma estratégia a ser adotada para minimizar os conflitos, considerando as experiências da UHE Peixe Angical e São Salvador. Contudo, a decisão do órgão licenciador com experiência acumulada de outros empreendimentos, aceitando o Comitê de Co-Gestão, causou surpresa, preocupação e indignação, especialmente diante dos conflitos que eram latentes.

O órgão fiscalizador demonstrou preocupação com o rumo que as discussões foram tomando, visto que se constatou que foi modificada a estratégia de negociação com os atingidos, sem ao menos os outros órgãos terem tido conhecimento antecipado. No site do MPF, foi publicada uma reportagem sobre a reunião ocorrida dia 11 de abril de 2008, em que se destaca essa preocupação do órgão:

O promotor de Justiça Francisco Generoso demonstrou preocupação com a desconsideração da ata assinada pelos órgãos públicos em Imperatriz, e também pelo fato de se substituir uma experiência considerada positiva em empreendimentos como Peixe e São Salvador, que é a negociação em Foro, por outra que ainda será experimentada, que é o caso dos Comitês de Co-Gestão (PRT, 2008).

Constata-se que há uma questão de decisão e informações dos empreendedores ou agentes do governo, influenciando nas decisões dos licenciadores, pois na reunião inicial, os técnicos do IBAMA/Sede e IBAMA/MA haviam aceitado que o tratamento com os atingidos seria através do Foro de Negociação, na ocasião de um acampamento do MAB em Estreito para reivindicar exatamente a criação desse espaço. Quando ficou acertado que seria dessa forma, marcou-se uma assembleia para discutir o regimento interno do Foro, que seria a etapa seguinte após a criação. Ocorreu que no momento da reunião, o MAB e os demais participantes foram surpreendidos com mudanças que até então não haviam sido discutidas, e nesta ocasião mudaram tudo e criaram o Comitê de Co-Gestão. O Entrevistado do MAB (2013) destaca essa informação em sua fala:

[...] e aí vem uma questão que é muito importante colocar, é que os técnicos do IBAMA e principalmente do Maranhão aceitaram a criação do Foro de Negociação, isso foi em abril de 2008, houve um acampamento e a principal pauta era a criação do Foro, então foi criado com o pessoal do Maranhão a criação do Foro. Depois no dia 11 de maio, teve uma segunda reunião em Palmas, que era para discutir o regimento interno do Foro de Negociação. Aí veio o pessoal do Ministério de Minas e Energia, a direção da presidência lá do IBAMA de Brasília, e fez a pessoa do Maranhão que tinha aceitado o Foro de Negociação, ir lá e dizer que tinha se equivocado e que queria mesmo era o comitê de gestão (MAB, 2013).

O Ministério Público ficou surpreso e indignado com tal condução do processo, destacando-se um trecho da opinião do procurador do Tocantins, divulgado no site do MPF, na data da reunião.

O procurador da República Álvaro Manzano considera que houve um retrocesso, pois já havia a decisão registrada em ata durante reunião realizada em Imperatriz (MA), no dia 18 de março, de que dia de hoje seria para a constituição do regimento interno do Foro. “Eu pensava que a criação do Foro de Negociações já fosse uma etapa superada, e infelizmente nesta reunião o IBAMA insistiu na realização das experiências dos Comitês gestores para depois avaliar a criação ou não do Foro. Não era o que o MPF queria e achava necessário, mas esperamos que depois desta rodada de reuniões, que vai caracterizar que os Comitês não são o espaço adequado para discussão das questões dos impactos sociais, esta posição seja revista”, disse. (PRT, 2008).

O órgão fiscalizador (MPF), ao ver a população descontente, buscou formas de estabelecer um Foro de Negociação. As notícias da época relatam estas tentativas, tanto por parte da população atingida como dos fiscalizadores, exemplificada pela notícia vinculada no site do MPF, em 11 de abril de 2008, com o título: “IBAMA insiste na experiência com os Comitês de Co-Gestão para negociar as compensações pelos impactos: atingidos pela barragem esperavam que a reunião fosse para criar o Foro e debater sua constituição e regimento”.

A reunião entre o Consórcio Estreito Energia, responsável pela construção da hidrelétrica de Estreito, e os impactados pela barragem, que aconteceu nesta sexta-feira, 11 de abril, no auditório do CREA-TO, em Palmas, foi marcada por momentos de exaltação e não obteve como resultado um consenso entre as partes. O encaminhamento oficial dado pelo IBAMA, de realizar uma experiência com o modelo de negociação de Comitês de Co-Gestão, não foi aceito pelos impactados, que esperavam da reunião a criação do Foro de Negociação para definir as compensações pela inundação das terras. Segundo a proposta do órgão ambiental, após a realização de uma rodada de negociações do sistema de Comitês de Co-Gestão nos doze municípios afetados, será avaliada sua eficiência para então decidir ou não pela criação do Foro (PRT, 2008).

Entretanto, mesmo com as manifestações dos agentes envolvidos no processo, o Comitê de Co-Gestão foi mantido, não tendo abertura por parte do consórcio em possibilitar a troca para Foro de Negociação. Percebe-se mais uma vez que o processo decisório foi tomado apenas por um agente do processo, o empreendedor, visto que os demais, mesmo se manifestando, não tiveram participação para decidir nem mesmo a forma que seriam tratados os atingidos. Sobre essa afirmação destaca-se a nota do MPF (PRT, 2008),

[...] Em diversas manifestações, os impactados insistiram que os Comitês possuem pouca representatividade, não contemplam as populações atingidas, não contêm representantes das comunidades indígenas, foram criados com realização de reuniões somente nos municípios de Babaçulândia e Aguiarnópolis, sendo nos demais constituídos por indicações dos executivos municipais. Também lembraram que o comitê de Estreito foi impugnado pelo Ministério Público Federal e Estadual do Maranhão, e ressaltaram que a realização de Comitês em cada um dos municípios inviabilizaria a participação do Ministério Público Federal e Estadual em todas as reuniões, e abriria amplas possibilidades de haver tratamento diferenciado para impactados e diferentes localidades (PRT, 2008).

Viu-se que as forças de poder prevalentes neste empreendimento recusaram o Foro de Negociação em razão das possibilidades de maior participação da população afetada. Neste empreendimento, o mecanismo de negociação e comunicação com a comunidade se deu por 12 (doze) Comitês de Co-Gestão formados a partir das proximidades geográficas dos

municípios diretamente afetados. Este mecanismo surge como tentativa de minimizar o aumento no orçamento do empreendimento, devido aos passivos ambientais que dele podem decorrer, e visa consolidar o processo de negociação junto à comunidade (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011).

Ou seja, o empreendedor não ouvia diretamente os impactados, mas sim o seu representante de cada localidade. Dessa forma acredita-se que ficava mais fácil convencer um membro do que a todos.

Muitos dos entrevistados atestam que este empreendedor utilizou dessa estratégia para dificultar a participação no processo, inclusive alegam que muitos dos representantes escolhidos não eram representantes legítimos da comunidade atingida, conforme relatado pelos entrevistados:

Teve casos que a gente não podia nem entrar nas audiências públicas, lá em Estreito mesmo, na cidade de Estreito, ficou um protesto bem grande lá fora, que fomos com faixas, tudo bem organizado e eles não deixaram a gente entrar; já tinham as pessoas específicas pra entrar. Nossa! É terrível! É tudo ilusão, a gente acha que tá tendo uma organização, toda uma discussão com a comunidade, só pra eles colocarem no relatório, mas não tem. A lista de presença, acho que já é uma estratégia, quando vai entrando já vai assinando, concordando ou não com o que vai ser exposto já assina logo. Já valida o processo, porque todo mundo que tá ali já assinou então eles falam que aceita né (MAB, 2013).

[...] Primeiro o consórcio selecionou um grupo de pessoas, que não tinha nada a ver com o empreendimento, então colocou assim na sala pessoas que não tinham problemas, não estavam vivenciando o problema, apesar de que, no segundo momento, a gente resgatou pro IBAMA, a partir da terceira reunião, coordenar as reuniões. A partir daí, conversamos várias vezes com as comunidades, para que se tivesse dez pessoas com o mesmo problema, que eles se juntassem e escolhessem um representante para falar, evitando assim a repetição das falas sobre o mesmo problema (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

Percebe-se nesta fala que reconhecendo a dificuldade de participação da população, houve tentativas do IBAMA/TO para que pelo menos as pessoas impactadas fossem ouvidas, mesmo que por meio de um representante. Até então os participantes desse Comitê nem eram diretamente atingidos. Então, de fato, ocorreu uma mobilização do consórcio para minimizar a participação local e uma resistência em mudar a estratégia de Comitê de Co-Gestão para Foro de Negociação.

Muito além das definições e classificações aplicadas pelas diferentes áreas do conhecimento humano, a palavra “Co-Gestão” assume nestas audiências o sentido de qualificação de um modelo de “como o empreendedor quer negociar com os atingidos”,

buscando meios de referendar o processo sem uma preocupação em atender a demandas reais dos atingidos.

O MAB defende o Foro de Negociação, inclusive com a participação de outros agentes. O modelo Comitê de Co-Gestão, de acordo com o MAB, está longe de ser adequado, pode ser uma forma de reduzir, na prática, os custos da obra para os empreendedores, entretanto, enfraquece a mobilização social e seus órgãos de defesa.

Destaca-se que nas usinas construídas anteriormente no rio Tocantins, Lajeado, Peixe Angical e São Salvador, os atingidos vivenciaram um modelo que segundo os seus depoimentos foram menos danosos aos impactados diretos e indiretos, especialmente em São Salvador, onde o processo possibilitou a manutenção de “identidade” dos indivíduos que participaram do processo de decisão, escolha e construção de suas moradias.

Como o empreendedor da UHE Estreito participava também da UHE São Salvador, uma obra relativamente pequena, quando comparada a Estreito, possuía informações sobre os empreendimentos, experiência e mecanismos de negociação que poderiam ser adaptados ao novo projeto, podendo a redução de custos com as questões sociais ser uma estratégia conveniente diante das dimensões do projeto. Assim, a opção pela modalidade de Comitê de Co-Gestão poderia dificultar o esclarecimento, fortalecimento e organização dos atingidos durante as negociações.

Segundo o MAB, a mudança do “Foro de Negociação” para “Comitê de Co-Gestão”, foi uma tentativa de enfraquecer as decisões populares, pelo fato dos seus representantes não terem seus critérios de escolhas pré-definidos e nem representatividade legal. O consórcio Estreito foi o primeiro grupo do setor a utilizar este modelo. A indicação dos membros ocorreu por nomeação dos prefeitos municipais, sendo que algumas entidades presentes não possuíam membros atingidos. Dessa forma, a defesa dos interesses dos atingidos deixou a desejar. As questões debatidas desconsideraram qualquer contribuição da base. Não houve diálogo com a comunidade local, pois não foram encontrados registros de atas, gravações (áudio, vídeo) de discussões dos temas tratados nas reuniões do Comitê de Co-Gestão oriundos de reuniões de base. Logo, a legalidade dos representantes e defesa dos direitos dos atingidos foi questionada. Observou-se que os representantes dos atingidos no Comitê de Co-Gestão trabalhavam individualmente e não de forma coletiva, visto que não foram encontrados registros que referendassem as decisões provenientes da população atingida.

Destaca-se ainda que, mesmo não sendo objeto dessa pesquisa, a valorização das indenizações pagas, ou dos preços das cartas de crédito oferecidas pela empresa aos lotes vendidos, em São Salvador, usina construída pelo mesmo empreendedor verificou-se uma

flexibilidade maior do empreendedor em ceder na negociação de valores para tornar o processo um pouco mais justo. Em São Salvador, os valores pagos com as indenizações foram considerados razoáveis, em comparação a outros processos hidrelétricos realizados no mesmo rio e com o mesmo empreendedor. Em Estreito, os relatos surpreendem, pois o empreendedor ofereceu um valor absurdamente baixo e com critérios diferenciados conforme morador ou região. O relato constante no processo 6624/00, p. 8789 corrobora com esta afirmação:

O absurdo ainda é que no mesmo rio, o Tocantins, está sendo construída outra barragem chamada São Salvador e, as indenizações são muito diferentes, chegamos ao absurdo de não respeitar nem mesmo a constituinte brasileira, em seu 5º artigo que diz, “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...”. (Processo – IBAMA, 2000, p. 8789)

Portanto, na UHE Estreito a estratégia de Comitê de Co-Gestão, de acordo com depoimentos dos entrevistados citados anteriormente, não permitiu nenhuma possibilidade de participação. Para muitos dos agentes, essa não é a estratégia adequada de tratamento, visto que está longe de alcançar qualquer tipo de equidade. A começar pela forma pela qual foram escolhidos os representantes desse comitê, ou seja, não foram legitimados pelos seus representados e sim, escolhidos pelo empreendedor ou pelos políticos interessados na obra.

Foi uma estratégia extremamente danosa ao processo, que já vinha avançando nos empreendimentos anteriores. Em linhas gerais, a desigualdade de oportunidades foi se consolidando desde o início da obra, pois de um lado o governo contava com a energia a ser gerada por aquela usina e fazia disso uma premissa necessária. Por outro lado, o empreendedor disposto a construir com toda a redução de gastos possível. Os atingidos, o lado mais fraco neste processo, com certeza ficaram à margem de qualquer possibilidade de participação no processo e com isso, embora os agentes fiscalizadores buscassem participar e defender os direitos dos atingidos foi, em muitos momentos, impedidos de opinarem e garantirem esses direitos, já que o processo todo era referendado pelo governo, que também prejudicava a atuação dos órgãos fiscalizadores. Isso é ressaltado na fala do entrevistado do órgão fiscalizador:

A interferência do governo no processo foi muito ruim. Porque várias vezes o IBAMA tentava fazer alguma coisa, o INCRA também porque tinha muito impacto com pessoas que eram de um projeto de assentamentos do INCRA, depois vinha uma ordem de cima do governo que dizia, não! “não faz isso não” (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

O entrevistado representando o empreendedor também reconhece que o processo da UHE Estreito foi bastante conflituoso, pois, a diretoria apresentava um perfil de não dialogar com as partes envolvidas:

[...] o CESTE tem um histórico com o IBAMA que é complicado, primeiro o processo era conduzido por Brasília, e o que aconteceu: a diretoria da empresa no Rio de Janeiro, de forma muito estranha começou a boicotar o IBAMA Tocantins aqui, boicotar mesmo, não mandava documentos para cá. Eles pediam documentos e diretoria dizia que não era para mandar, deu um gelo aqui no pessoal. Um negócio assim estranho que a gente não entendeu, talvez com medo do Álvaro Manzano (o promotor), uma coisa estranha que a gente não conseguia entender, e aí de uma hora para outra Brasília descentralizou o processo e encaminhou para cá, e aí foi assim como uma espécie de “agora vamos ver como vai ser” (EMPREENDEDOR/UHE-ESTREITO, 2013).

Ainda sobre a falta de participação, foram considerados atingidos aqueles que tinham o título da terra, sendo que as comunidades rurais, ou isoladas, viviam à margem de qualquer documentação, habitando e/ou realizando suas tarefas nas propriedades dos outros, ou quando os filhos se casam, constroem uma habitação na mesma propriedade de seus genitores, mas produzem sua atividade de plantio ou criação de animais separada, ou seja, residem em terras emprestadas. Esses atingidos só conseguem ser incluídos no processo indenizatório com muita luta e recursos judiciais. Sendo que antes, eles tinham um meio de vida, um recurso econômico, seja como morador, meeiro, caseiro ou posseiro, ou outra possibilidade de uso da terra, e que a partir da instalação do empreendimento, gera um prejuízo socioeconômico e cultural. Esta informação fica evidenciada nas falas dos entrevistados quando destacam que são considerados atingidos somente aqueles que detêm o título da terra:

[...] Foi uma luta pra eles reconhecerem os “agregados” que é o termo que usamos para chamar os filhos dos assentados que casaram e moravam na terra. Foi difícil reconhecerem eles como atingidos, se eles estavam casados, produzindo, trabalhando na terra (MAB, 2013).

[...] o filho que mora junto, mesmo casado e com família, é considerado como força de trabalho, nós temos toda uma discussão que não seja assim, mas os empreendimentos ainda contam como única, eles consideram como força de trabalho e não como indenização a parte (MAB, 2013).

[...] Os proprietários da terra tem uma negociação e os posseiros ou que moram na terra, mas não tem título, tem outra, não existe uma política clara (MAB, 2013).

Nesta mesma usina (Estreito) foi evidenciada a intervenção radical do governo federal ao verificar o conflito interno entre os órgãos federais, ou seja, representações nacional e regionais, onde o IBAMA/Sede, em Brasília assume a responsabilidade técnica

com autoritarismo sobre suas representações locais (Tocantins e Maranhão), após pedido de intervenção direta do empreendedor ao Governo Federal, ato este que causa muita contrariedade nos atores envolvidos no processo. O empreendedor desconsiderou qualquer consulta a população atingida, refletida na instalação do “Comitê de Co-Gestão” em vez do “Foro de Negociação”, mesmo sem a anuência da população local.

Assim, percebe-se uma discrepância de posicionamentos dentro do próprio IBAMA, quando quer atender ao pedido de reunião do MPF e o IBAMA/Sede deixa claro que não é de competência do IBAMA Tocantins. Afirma que tudo deve ser tratado com a Sede em Brasília, demonstrando aí uma postura de autoritarismo, sendo que já havia muitos problemas regionais, que o órgão local não poderia atuar apenas como ouvinte de reclamações e repassar ao órgão central. Talvez isso já fosse um reflexo das pressões políticas no órgão ambiental.

A construção da UHE Estreito faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (BRASIL, 2011b) e assim como outras obras do Governo Federal pelo Brasil são recorrentes irregularidades apontadas pelos órgãos de controle e pela imprensa nacional. Já em 1995, o Senador Carlos Wilson, no Relatório “O Retrato do Desperdício no Brasil” (BRASIL, 1995b), apresentado pela Comissão Temporária do Senado Federal parecia prever o que aconteceria em tantas outras obras futuras.

Revolta-nos, igualmente, verificar que ainda perdura a chamada “cultura política brasileira”, caracterizada pela busca do proveito pessoal em detrimento do interesse público, que resvala para o nepotismo, o empreguismo, o proselitismo, a ineficiência, quando não para a corrupção pura e simples, representada pelo pagamento de comissões, o que leva necessariamente ao superfaturamento das obras (BRASIL, 1995b).

O fato é que durante as negociações realizadas com o Comitê de Co-Gestão, nas audiências públicas representadas por membros da comunidade nem sempre atingida diretamente, eleitos por mecanismos de manipulação dos atores que visam favorecimentos pessoais em detrimento aos interesses coletivos, percebeu-se uma forte estratégia de isolamento dos atingidos, que por diversas vezes quando chegavam ao local das audiências ficavam de fora, impedindo a formação e organização dos grupos que pudessem solicitar maiores esclarecimentos sobre o processo de negociação realizado, muitas vezes individualmente, conforme relatado nas entrevistas.

A estratégia principal que o CESTE adotou foi de negociar individualmente, não aceitavam a negociação coletiva e, aumentar ao máximo a distribuição de carta de crédito, evitando os reassentamentos coletivos. Então isso, eles chegaram impondo

um valor e as pessoas não tinham acesso nem ao laudo de avaliação de seus imóveis (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

Eles já vieram com as propostas, o trabalho deles era ir na comunidade individualmente para conversar com as pessoas. Eles não queriam um grupo organizado e ouvir o grupo com as propostas para este grupo. Eles iam individualmente e davam a quantidade que eles achavam que merecia aquelas terras (MAB, 2013).

Ratifica a pontuação ao dizer que a grande maioria que recebeu a indenização de modo “amigável”, não teve condições de comprar outro bem imóvel dentro das mesmas dimensões do que lhes pertenciam, muitos regredindo das condições de proprietários, passando para posseiros. Esta é a realidade vivida por boa parte da população ribeirinha, que perdeu tudo que tinha, tendo que recomeçar a vida em situação bem pior. É vergonhoso. O sonho de muitos acabou (Processo- IBAMA, 2000, p. 8698).

Nossa! As audiências públicas foram péssimas, porque as pessoas só iam pra fazer volume, porque eles não deixavam a gente falar, não deixavam. Com o tempo eles foram até limitando quem tinha que ir pras audiências, era assim: só um representante da comunidade tal, e pra falar era só dois minutinhos e cortavam (ATINGIDO/ESTREITO, 2013).

Segundo o IBAMA/MA, os atingidos reclamam do “jogo de empurra”, ressaltando em audiência pública, a ausência de solução para os problemas ambientais e sociais e da falta de efetividade dos Comitês de Co-Gestão. Nesta mesma audiência, propõem “a criação de uma comissão mais abrangente com a participação do IBAMA, MPF, Casa Civil da Presidência da República, CESTE, entidades representantes e outros órgãos para discutir as questões relacionadas aos empreendimentos” (Processo – IBAMA, 2000, p. 8723).

O IBAMA/MA, no relatório de participação desta audiência pública promovida pelo MPF, no dia 09/10/2009 para discutir o pagamento de indenizações e reassentamento de comunidades interferidas pela UHE Estreito, conclui que:

Em linhas gerais, os questionamentos apresentados durante a audiência pública são os mesmos registrados desde as primeiras reuniões do comitê de Co-Gestão. A persistência das mesmas temáticas indica a falta de solução para os problemas socioambientais do empreendimento e a necessidade de se ver a forma como os mesmos estão sendo encaminhados. À medida que a obra avança, essas questões vão se tornando mais complexas e de difícil equacionamento, tornando urgente discutir mecanismos que deem maior celeridade e solução definitiva para essas demandas, sob pena de se criar um grande passivo socioambiental na região após a conclusão da obra (Processo – IBAMA, 2000, p. 8726).

Todo o processo evidencia um tratamento desigual e predatório do empreendedor para com os atingidos, além de discriminatórios com os movimentos sociais. Isso aliado à indiferença e interferência do governo nas relações entre os envolvidos.

O processo da UHE Estreito foi, sem dúvida, um processo difícil e diferenciado de um modo geral. Os atingidos foram discriminados desde o início do processo, que em sua maioria não tinham informação, instrução e força política para enfrentar o sistema comandado por políticos e empresas.

Verifica-se que a instalação dos empreendimentos hidrelétricos geralmente é iniciada sem que a população dimensione os impactos reais sobre sua vida cotidiana, principalmente pela falta de experiência com o processo e dificuldade em acessar e mesmo entender as informações disponibilizadas. As informações, quando acessadas, estão dispersas em um grande volume de documentos, em uma linguagem não compreensível pela comunidade em função do tecnicismo da informação, organizada muitas vezes para dificultar o entendimento, a exemplo do grande número de páginas do EIA/RIMA.

A omissão de informações e negação de direitos à população pode ser percebida a partir da primeira audiência pública, que, na maioria das vezes, é meramente consultiva. Conclui-se que, além das “regras do jogo” ser impostas, a população atingida não recebe as informações de maneira isonômica, o que diminui o poder de reação, pois não há como tentar se defender de algo sem ter o devido conhecimento.

No tocante a disponibilização da informação, não se pode deixar de mencionar que os documentos, tanto o EIA quanto o RIMA, são relatórios extensos, com um volume grande de páginas, especialmente o de Estreito. O EIA possui 1.185 páginas e o RIMA 270 (Quadro 4), um número grande, sem contar a dificuldade de compreensão da linguagem que muitas vezes é extremamente técnica, dificultando a análise e o entendimento dos problemas trazidos pelas obras. Isso implica na dificuldade de compreensão por parte dos atingidos e do pouco tempo antes da primeira audiência pública.

Somado a todo esse contexto, o governo, com a desculpa de escassez de recursos para ampliar serviços públicos com eficiência e eficácia das suas concessionárias em prol dos usuários, legitimou a doação do público ao privado, criando a Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei 8.987/95), com a regra da não exclusividade, com exceção dos casos de inviabilidade técnica ou econômica conforme o artigo 16 da referida Lei. Não é diferente no setor energético, no qual o Governo tem criado regras e dispositivos ou ainda indiferença em relação às obras de seus interesses, como no caso das que fazem parte do PAC. Para isso, utiliza-se de todos os aparatos e mecanismos estatais para garantir aos empreendedores o retorno de seus investimentos em menor tempo possível.

Com o processo em andamento, pedem a liberação de licenças e assinam documentos e termos, se comprometendo em atender as pendências no decorrer do processo para que não

atrasa o cronograma. Se realizada qualquer concessão, os órgãos ambientais precisam fazer as cobranças depois, pois muitas vezes não resolvem as pendências no tempo prometido, em particular, às questões socioambientais. Esse fato acentua o benefício de uns em detrimento de outros agentes.

Os casos estudados nas Hidrelétricas do Tocantins demonstram, tanto na análise documental como no relato das entrevistas, os problemas com os empreendedores e as consequências de se deixar algumas condicionantes para serem resolvidas depois da obra concluída. Nos depoimentos sobre as condicionantes de Estreito, a cobrança é constante para resolver as pendências, como confirmam os entrevistados.

Depois de cada etapa, a gente fica cobrando. Indicador e meta a gente cobra e monitora e, vamos cobrando. Tem coisa que está ruim mesmo. A gente vai lá, dá prazo e fala que tem cumprir, multa. E é assim que vai funcionando. Não precisava disso, se cumprisse pelo menos o que está escrito [...] (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

Até mesmo o entrevistado representante do empreendedor, destaca que para evitar problemas, multas e insatisfação geral, o IBAMA poderia ser mais rígido, e exigir:

Olha, nós vamos suspender esse parecer e vamos fazer um novo sobre esse PPA ou outra exigência, e em 30 dias passaremos aqui fazendo novas vistorias e põe o empreendedor para fazer. Mas também houve omissão dos dois lados. E claro o CESTE queria economizar. Aí perde a sociedade e o empreendimento que ficou com uma imagem horrível (EMPREENDEDOR/UHE-ESTREITO, 2013).

Sobre a prioridade do governo em construir hidrelétricas, baseado no discurso da falta de energia e apagões pré-estabelecidos, no próprio processo de licenciamento nº 6624/00 da UHE Estreito, fls.7446, pode-se averiguar a manifestação da sociedade ou de seus representantes, preocupados com o imediatismo na imposição desses empreendimentos.

Como exemplo, cita-se parte do ofício da Sra. Janete Pietá encaminhado ao MMA, na data de 15/07/2008, pedindo que o ministro interfira no processo de construção de novas hidrelétricas no rio Tocantins, preocupada com os impactos socioambientais causados. Ressalta-se que a mesma corrobora afirmando que o governo, quando alega falta de energia, aproveita-se de seu poder para validar processos que na verdade não beneficiam a população em geral, mas sim as grandes indústrias. A mesma menciona o grande atropelo para beneficiar esses empreendedores.

[...] A crise energética terrorista conhecida como “apagão” surgiu com um discurso sobre uma possível falta de energia para os nossos 170 milhões de habitantes. Uma

residência com quatro pessoas gasta em média de 2500 a 3000KWh/ano. Mas indústrias eletrointensivas gastam de 10.000 a mais de 100.000KWh/ano. Assim, a crise energética é uma crise que impede a expansão de indústria de minério e metalurgia, petróleo e energia que quer engolir a Amazônia.

[...] O “apagão”, aliado a privatização do setor energético e ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) estão integrados num grande atropelo em prol do crescimento econômico desesperado que fez surgir nos últimos anos uma explosão de leilões e de onde pipocaram atualmente no país as construções de hidrelétricas. O grande número de construções de hidrelétricas, é consequência do modelo de produção industrial brasileira que privilegia produção de produtos intensivos em consumo de energia e com baixo valor agregado.

[...] O que sobra no final são famílias desapropriadas de suas vidas, de suas raízes e sem histórias; degradação ambiental; o êxodo da população para as periferias de cidades ou para locais onde não têm mais seus meios de produção e margeiam-se no sistema. Os impactos ambientais e sociais, geralmente são excluídos ou passam por avaliações insuficientes nos estudos de impacto necessários para a instalação e operação desses empreendimentos. A população atingida pela barragem tem pouca ou nenhuma informação a respeito das consequências dos empreendimentos para suas vidas, diz a Deputada Federal Janete Rocha Pietá, em 2008 (IBAMA, 2000 p.7446).

Um dos atingidos de Estreito relata que a empresa envolve todos num jogo que beneficia ao empreendedor. Destacam que não há atendimento das exigências necessárias e que não medem esforços para dominar o licenciador. O licenciador por sua vez, que deveria decidir as regras do processo visando torná-lo mais participativo e igualitário, muitas vezes é conduzido pelo empreendedor, o que ocorreu em Estreito, por exemplo.

A grande verdade é que próprio CESTE criou as regras do jogo e muitos órgãos do governo que deveriam ter um papel de garantir o diálogo, a participação das famílias nos debates e encaminhamento de propostas, acabam informando nas reuniões que existem regras do jogo definidas pela empresa (Processo IBAMA 6624/00 p. 8789).

Outro atingido da UHE Lajeado também relata que houve falhas no cumprimento dos PBAs, e tiveram que recorrer várias vezes ao Ministério Público para que o empreendedor cumprisse o prometido, o que demonstra que neste quesito não houve avanço para os atingidos.

Os PBAs da UHE Lajeado, nunca foram cumpridos totalmente, embora que o empreendedor e muitos promotores acreditam que foi, mas não foi. Porque no PBA estava determinado que a gente ia receber de 30 a 90ha, de acordo com cada atividade, por exemplo, quem trabalhava com fruticultura ou horta recebia uma área menor e quem mexesse com pecuária deveria receber 90ha. Sendo que ninguém dos assentamentos recebeu 90 ha, todos receberam de 80ha abaixo, com muita luta [...] (ATINGIDO-LAJEADO, 2013).

Enfim, o que se observa é que o agente empreendedor nunca sai perdendo, é a parte beneficiada do processo. Por outro lado, os atingidos não têm as mesmas condições. Recentemente o site da própria Tractebel Energia, maior acionista do grupo empreendedor de Estreito, confirmou essa lucratividade tão rápida e sem menor margem de risco. No entanto, na hora de observar os impactos e as indenizações para tornar o processo justo e equitativo, onde todos em suas devidas proporções ganham, são totalmente técnicos e econômicos e pensam única e exclusivamente em reduzir os passivos sociais numa tentativa de maximizar ainda mais seus lucros com um retorno mais rápido que outros setores da economia (Quadro 3). O trecho da reportagem abaixo demonstra um pouco da atual lucratividade com duas das usinas estudadas: “Tractebel Energia tem lucro líquido de R\$ 424,9 milhões no primeiro trimestre”

O aumento das vendas e a estratégia utilizada pela Tractebel Energia de fazer uso, no trimestre, de uma quantidade de energia proporcionalmente maior do que a sua disponibilidade anual foram os principais responsáveis pela obtenção de um incremento de 29,8% no lucro líquido, que alcançou R\$ 424,9 milhões, em relação ao do mesmo período do ano passado. “O resultado pode impressionar num primeiro momento, mas vale ressaltar que por termos alocado mais energia nos três primeiros meses, sobrá menos para o restante de 2013, quando as recentes mudanças regulatórias deverão prejudicar os resultados das geradoras. Portanto, quem projetar o lucro do ano multiplicando por quatro o valor alcançado tem tudo para superestimá-lo”, alerta o presidente da empresa, Manoel Zaroni Torres.

[...] No campo operacional, Zaroni salienta que a empresa já está contando com a potência total da Usina Hidrelétrica Estreito, com a entrada em operação no dia 21 de março da última das oito unidades geradoras, permitindo assim que a planta atinja 1.087 MW, dos quais 40,7% pertencentes à Companhia. Com isso, a Tractebel Energia passa a contar com uma capacidade instalada de 6.909 MW e a operar um parque gerador de 8.630 MW. “A companhia bateu seu recorde instantâneo de geração em três ocasiões, sendo que na última, em 31 de janeiro, chegou aos 7.757 MW”, comenta o presidente.

(TRACTEBEL, 2013)

Em contrapartida, observou-se no processo, que os atingidos clamam por justiça e compensações. Parece absurda a diferença de valores, pois enquanto o empreendedor fala de lucratividade em milhões (Quadro 3), o atingido busca o mínimo necessário para a sobrevivência durante todo o processo, como se pode constatar em vários relatos de denúncias e desabafos juntados ao processo, a exemplo da carta intitulada “DESABAFO” (de autoria da família Silva, 2008), fls. 7838 do processo 6624/00.

Estamos eu e minha família passando por situações de extremo *stress*, pesadelos por conta desse plano de remanejamento, e me pergunto: Quais são os meus benefícios, os meus direitos? Até o momento só gastei com remédios, pois eu proprietária e professora da academia Bem Estar, fiquei desassossegada desde o dia que passei a receber visitas quase que constantes em minha casa e local de trabalho.

[...] Então me pergunto: quais os benefícios para quem está na área de risco? Meu trabalho (academia) é cuidar da saúde e bem estar das pessoas e melhorar a qualidade de vida. Para onde vou? O que eles tem a me oferecer em troca? (até agora nenhum deles me souberam dar respostas concretas). Com certeza essa troca pelo que eu tenho visto é só perdas para o proprietário que por bem ou por mal, terá que ser desapropriado, sair por bem ou pela justiça. Isso não é uma nova vida, é sim acabar com vidas de pessoas do bem que só querem trabalhar e ser feliz. É constrangedor ter que sair do local onde estou bem juntamente com meus clientes que conquistei ao longo desses anos. Família Silva, em 2008 (IBAMA, 2000)

Além disso, é um retrocesso, é uma forma colonizadora a maneira como se apropriam do recurso natural e tudo que ele agrega. Pode-se observar no processo, o ofício 168/2009, juntado ao processo de licenciamento de Estreito a seguinte afirmação:

Ao indenizar os posseiros o CESTE não está fazendo qualquer favor, pois, se comprometeu em fazer logo de início. Vai usufruir de um bem valiosíssimo, que segundo engenheiro especialista em subsolo, a área a ser alagada é coberta de minérios, mas ninguém, naturalmente, de modo intencional não pediu que fosse feito qualquer tipo de estudo mineralógico (Processo IBAMA, 2000, p. 8700).

Diante das observações nestes processos, vimos que a participação é extremamente limitada. Temos muito no que avançar, e acreditamos que não só no Tocantins, mas no Brasil como um todo, pois se percebe que não só em processos de hidrelétricas, mas em todas as obras desenvolvimentistas que envolvem pessoas atingidas e mitigação dos impactos ambientais (estradas, pontes, ferrovias e outros), o processo ocorre de forma atropelada, prevalecendo os valores econômicos, sem a devida importância aos valores subjetivos dos diretamente atingidos pela obra.

7.4 EXPERIÊNCIAS DOS AGENTES ENVOLVIDOS

Com o advento das grandes obras com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico, nos últimos anos o Governo buscou intensificar o processo de desburocratização administrativa. A morosidade nos processos era considerada entrave no desenvolvimento do País. Para tanto, percebem-se iniciativas de flexibilização no sistema ambiental, principalmente quando se trata dos principais projetos para o desenvolvimento do País.

Sobretudo, após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que determina investimentos em grandes obras de infraestrutura logística, urbana e na realização de projetos hidrelétricos, o Governo ampliou ainda mais esta flexibilização (LASCHEFSKI, 2011).

Este agente é bem experiente nos processos de hidrelétricas. Só nos últimos anos a matriz energética foi ampliada significativamente, graças a construção de novas hidrelétricas. Usinas como Jirau e Santo Antônio, que compõe o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira; a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, e a Usina de Estreito, no Tocantins e Maranhão, que foram palco de grandes discussões e falta de estudos complementares, foram concedidas.

Os estudos apontam que sempre quando ocorrem pela primeira vez os processos de licenciamento e acompanhamentos de grandes obras, os órgãos licenciadores e fiscalizadores, das diversas esferas de governo, se deparam com as inexperiências processuais e ações efetivas, principalmente preventivas e mitigadoras, sobretudo do ponto de vista do fator humano. Talvez por acreditarem nas ingênuas realizações futuras de audiências públicas entre as partes envolvidas, mas que não mensuram as relações históricas de aprendizagem acumuladas individualmente pelas partes envolvidas diretamente.

As experiências são diversas entre os agentes participantes no processo, enquanto uns chegam ao processo com nenhum conhecimento, outros já chegam com estratégias vivenciadas e aprimoradas de outras atuações, o que logicamente proporciona vantagens aos que já são experientes.

Nas usinas hidrelétricas estudadas nos deparamos com várias situações que envolvem as experiências dos agentes do processo. Na usina de Lajeado, todos eram relativamente inexperientes, pois no Tocantins era a primeira grande obra hidrelétrica. Na usina de São Salvador, já tínhamos todos os agentes com algum aprendizado, apenas os atingidos diretos é que não possuíam nenhuma experiência, visto que estes só passam pelo processo, geralmente, uma única vez. Em Estreito, tínhamos de um lado, um empreendedor muito experiente, com uma equipe técnica qualificada e um governo com necessidade da obra. Por outro lado, os atingidos inexperientes e confusos com o processo e os fiscalizadores se debatendo contra o sistema impositivo daquela obra. Os empreendedores de Estreito e de São Salvador, especialmente, a Tractebel, principal acionista do consórcio, apresentavam uma grande experiência com este tipo de empreendimento, participando de pelo menos sete empreendimentos antes das obras do Tocantins.

Pressupõe-se que a experiência do empreendedor pode ser um dos fatores que acentua a desigualdade do processo.

O empreendedor de fato acumula experiências e desenvolve estratégias que podem ser utilizadas desde o início do processo para minimizar os custos, agilizar a obra e obter maior lucratividade. As mudanças verificadas nos processos analisados podem ser um indicativo disto.

Ressalta-se que o empreendedor de Estreito com sua *expertise*¹⁹ convidou também pessoas experientes do setor energético para ficar à frente deste empreendimento. Muitos tinham experiência dentro do próprio Governo, com trabalhos realizados em Furnas, por exemplo. Constata-se no processo, por meio de vários documentos assinados, e na entrevista do representante da Usina de Estreito, que uma das diretoras convidadas que trabalhou em Furnas no empreendimento de Serra da Mesa e de muitas outras usinas, foi chamada a assumir uma diretoria no CESTE em Estreito, comprovando a relevante experiência por parte do empreendedor, com um perfil de negociação mais rígido. A entrevista abaixo colabora com esta informação:

[...] enquanto eu era licenciador estadual no Naturatins, atuei em Serra da Mesa, na época nós compramos uma briga com FURNAS, a diretora da época em Furnas, é a diretora de socioeconomia do CESTE hoje²⁰, fizemos algumas reuniões e exigências lá.

[...] A diretoria que tinha lá era uma diretoria dura, uma diretoria difícil. Eu nunca trabalhei com três chefes assim em cima de mim, de posicionamento difícil, quando se falava em dialogar com os outros órgãos, eles falavam: eu não quero! Não quero conversa, não vou, não tem que conversar, quando me chamaram foi para assumir o institucional, eu fui para ser o gerente do institucional, primeira coisa que eu coloquei na mesa, nós vamos quebrar esse paradigma, vamos nos aproximar dos homens, fazer uma política de boa vizinhança, MPF, IBAMA. Eles já diziam: Não, não, eu não quero não, isso aí eu não quero de jeito nenhum, o seu trabalho vai ser somente com os prefeitos.

[...] Então, isso gerou muito desgaste. Quantas vezes eu sentei com o meu chefe, dizendo esse não é caminho, pelo amor de Deus, me ouve, Isso não leva a nada, porque ficar “empurrando com a barriga”, ficar omitindo as informações, dificultando as coisas para o IBAMA como uma forma de “pirraça”, correndo do Procurador da República. Precisamos andar de forma transparente, e infelizmente, essa era a posição da diretora que influenciava também o presidente da empresa e eles seguiam a ideia dela. E criou este cenário horrível que está aí hoje (EMPREENDEDOR/UHE-ESTREITO, 2013).

¹⁹ Palavra com origem francesa que significa forte concentração de conhecimentos especializados e abrangentes, de habilidades (competências) longamente desenvolvidas por aprendizagem sistêmica, que se adquire pelo estudo, experiência e prática e a capacidade de aplicar o que foi aprendido de forma adequada às solicitações requeridas pela função exercida (BRAGA, 2008).

²⁰ Diretora de meio ambiente de Furnas, que trabalhou nas diversas hidrelétricas implementadas no Brasil, sob estudo e/ou implantação de Furnas. Fez parte do quadro de diretores do Consórcio CESTE (Estreito), atuando como Diretora de Socioeconomia durante o processo.

Observa-se que o empreendedor alia sua experiência com a estratégia governamental, porque reúne uma diretoria dura, com livre trânsito no governo e experiência acumulada. Montada a estratégia, começa um processo agindo duramente e sem diálogo. Aliado a esta estratégia, também se depara com pessoas novas nos órgãos licenciadores, o que pode contribuir com a flexibilidade dentro dos órgãos, mediante a experiência e influencia da diretoria do empreendedor. Essa estratégia culmina numa vantagem competitiva totalmente desigual.

Após o grande “embate” inicial da implantação da obra, os diretores “batedores” voltam ao trabalho anterior. Portanto, o processo realmente foi desigual, em que os outros agentes (licenciadores, atingidos e fiscalizadores) não dispõem de recursos e técnicas em nível igual para competir com a experiência do empreendedor e do governo.

Para efeito de melhor compreensão das experiências acumuladas pelo empreendedor, demonstram-se no Quadro 5, as usinas hidrelétricas executadas até a construção dos empreendimentos estudados, em ordem cronológica. Ressalta-se que neste quadro estão apenas as usinas construídas, não considerando as Pequenas Centrais Hidrelétricas, Termelétricas e outros empreendimentos executados por estes grupos.

Quadro 5. Relação de usinas hidrelétricas executadas pelas principais empresas que compõe o consórcio responsável pelas usinas estudadas

UHE	Empreendedor	Principal Acionista	Experiências
Lajeado	CEB; EDP e Paulista Lajeado Energia S.A	EDP	UHE Lajeado (TO) ← UHE Peixe Angical (TO) UHE Mascarenhas (ES) UHE Santo Antônio do Jari (PA e AP) UHE Porto do Pecém I (CE) UHE Cachoeira Caldeirão (AP)
São Salvador	Tractebel	Tractebel	UHE Cana Brava (GO)
Estreito	Tractebel; Vale; Alcoa; Intercement	Tractebel	UHE Itá (SC e RS) UHE Machadinho (SC e RS) UHE Passo Fundo (RS) UHE Ponte da Pedra (MT e MS) UHE Salto Osório (PR) UHE Salto Santiago (PR) UHE São Salvador (TO) ← UHE Estreito (TO e MA) ←

Legenda: ← Usinas pesquisadas

Elaboração: Autora (2013); Fonte: Dados dos sites (EDP, 2012; TRACTEBEL, 2012).

Observa-se que na primeira usina (Lajeado) o empreendedor também era inexperiente com hidrelétricas no Brasil, por ser um grupo português que ainda estava no início da expansão dos negócios no Brasil. Neste caso, Lajeado foi o empreendimento piloto utilizado como aprendizado para que outros empreendimentos, que ocorreram após este, tivessem o mínimo de imprevistos possíveis. Dessa forma, os conflitos foram reduzidos em Peixe Angical.

Já o empreendedor de São Salvador, quando chegou para executar esta usina, trazia outras experiências, mas encontrou um órgão licenciador bem consciente de seu papel enquanto licenciador ambiental e, de certa forma, social. Neste período não havia muitos espaços para interferências políticas. A gestão do Ministério do Meio Ambiente, da época, era firme nos propósitos ambientais. A obra era relativamente menor, o atraso na fase de LP e,

consequentemente, o maior prazo para a organização das comunidades atingidas, bem como os fiscalizadores contribuíram para um processo mais participativo.

Porém, o mesmo empreendedor, quando foi para o processo de implantação da usina de Estreito, observou alguns fatores propícios a mudar a estratégia, já que uma maior equidade nas negociações, na visão deles, aumenta o investimento com indenizações e, consequentemente, o passivo social da obra.

A mudança da gestão do MMA, a inclusão da obra no Programa de Aceleração do Crescimento e a pressa do governo em inaugurar a obra antes da mudança de governo, foram o combustível oportuno para o empreendedor minar qualquer tentativa de participação pelos agentes fiscalizadores e atingidos. O início do processo já foi marcado por nenhuma oportunidade de interação entre os agentes e estratégia de tratamento impositivo.

Em Lajeado, a situação era de inexperiência. Portanto, o Licenciador, assim como outros “agentes” do processo buscavam constantemente informações de como proceder na implantação do empreendimento. Era o primeiro grande licenciamento do Naturatins e do Tocantins e seus técnicos sentiam dificuldades e ao mesmo tempo receio de errar numa obra tão grande. Esta inexperiência foi relatada pelo Licenciador-Naturatins (2013):

Enquanto diretor do Naturatins, eu licenciei a Usina de Lajeado. Foi um processo difícil, dos que eu participei, em função da inexperiência dos órgãos envolvidos.

[...] Então aqui em Lajeado foi uma inexperiência muito grande, todo mundo aprendeu com o processo (LICENCIADOR-NATURATINS, 2013).

Os agentes licenciadores do IBAMA/TO relataram que adquiriram experiência, mas não o suficiente, pois a demanda de trabalho é sempre muito grande devido ao elevado número de empreendimentos. O número de técnicos não corresponde à demanda, ocorrendo ainda troca de analistas entre os setores e chegada de outros sem experiências ou capacitação. O Licenciador-IBAMA/TO (2013) corrobora com esta conclusão,

Agora é que tá começando a investir mais, até por uma questão de cobrança dos próprios servidores, porque é uma responsabilidade muito grande que a gente tem. Às vezes tem que arcar, principalmente nas questões sociais, pois a gente emitirá pareceres de coisas que afetará ali a vida das pessoas e acredito que as pessoas tem também se mobilizado mais (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

[...] eu só queria acrescentar que o número reduzido de servidores é uma grande dificuldade para fazer essas análises, porque estamos sobrecarregados, porque nos núcleos ou nos setores, quando estamos ali, não estamos a serviço de um único empreendimento, de um único processo, temos que nos desdobrar, para dar conta no tempo hábil e necessário dentro do processo, de vários pareceres, de várias análises.

A equipe reduzida é uma dificuldade que a gente tem, de repente até de poder oferecer um serviço de melhor qualidade em relação à análise propriamente dita, um acompanhamento, um monitoramento desse trabalho todo (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

Verifica-se também o relato do número de empreendimentos trabalhados, com as falas dos licenciadores dos dois órgãos ambientais visitados, conferindo trechos das entrevistas do licenciador IBAMA e Naturatins:

Eu comecei trabalhando com a usina de Lajeado, [...] e aí eu fui pra Estreito, São Salvador eu ainda atuo de vez em quando, mas depois da Licença de Operação, agora que atuei mais ativamente, na usina de Estreito, desde 2007 (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

[...] o primeiro processo que entrei em contato foi o de Estreito, com o acompanhamento de socioeconomia (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

[...] de usina grande mesmo, só tive contato mesmo com Estreito, na área de fauna, e também tive contato com a socioeconomia em algumas vistorias que a gente acabou fazendo fauna e socioeconomia (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

UHE Corumbá IV GO/DF; PCHs Pirapitinga e Pedra do Garrafão ES/RJ; UHE Santo Antônio, no rio Madeira RO; UHE Estreito, UHE Santo Antônio do Jari PA/AM (LICENCIADOR-IBAMA/SEDE, 2013).

[...] então eu participei dessa fase inicial de Serra da Mesa, depois São Salvador, mas o Naturatins só foi ouvido pelo licenciamento do IBAMA e depois Lajeado onde acompanhei tudo (LICENCIADOR-NATURATINS, 2013).

[...] Enquanto diretor do Naturatins, licenciei a Usina de Lajeado, e depois participamos como co-licenciadores das usinas de São Salvador, Estreito e, iniciamos o licenciamento de Peixe Angical (LICENCIADOR-NATURATINS, 2013).

Os Agentes fiscalizadores também acumulam experiências e buscam a garantia dos direitos. De acordo com alguns depoimentos, são os que de fato contribuem com o processo, buscando equilíbrio nas relações. Contudo, a rotatividade de seus representantes também dificulta o acompanhamento dos processos. Os empreendedores já com experiências de outros empreendimentos, nos quais os fiscalizadores garantiram a participação dos agentes no processo, buscam dificultar ou impedir a participação desses. O Licenciador do processo de Estreito e o MAB perceberam essa estratégia:

[...] o Ministério Público Estadual começou a atuar e logo disseram que não era da competência deles, porque o empreendimento era federal, e então já tiraram o MP estadual (LICENCIADOR-IBAMA/TO, 2013).

A contribuição do Ministério Público estadual era muito boa também, só que quando o empreendedor percebeu que o MPE questionava, estava presente em todas as reuniões, eles deram um jeito, já correram e tiraram o MPE, já alegaram que não era competência deles. E o MPE teve que engolir e sair (MAB, 2013).

O Representante do Ministério Público, também fiscalizador, relata suas experiências. Hoje mais experiente, depois de ter aprendido a lidar com o processo, se antecipando ao acompanhamento dos empreendimentos que ainda não começaram, mas que já estão sendo discutidos.

Lajeado eu já peguei bem na parte final. Depois acompanhei Peixe Angical, desde o início praticamente, São Salvador e Estreito, e tem outros que estamos acompanhando, mas que ainda não foram iniciados: Santa Isabel, Serra Quebrada e Tupiratins (FISCALIZADOR-MPF, 2013).

Quanto ao MAB, é um agente que possui experiência acumulada de outros empreendimentos, particularmente na região Sul do país, onde foram atingidos, no final da década de 1970, por 25 barragens na Bacia do Rio Uruguai (BENINCÁ, 2011).

No Tocantins, o MAB atua desde 1997, com a primeira hidrelétrica do Estado (UHE Lajeado). Ganhou experiência, porém muitas vezes é desprovido de recursos para poder trabalhar numa divulgação antecipada dos impactos dos empreendimentos. Essa dificuldade de se antecipar, aliada à falta de acesso às pessoas e talvez ao nível de instrução dos atingidos, dificulta o trabalho de sensibilização das pessoas, tornando, às vezes, insuficiente o poder de mobilização e antecipação aos fatos da negociação.

Mesmo com experiência, cada empreendimento é um aprendizado diferente, porque esta parte do processo depende dos atingidos. Só a experiência do MAB não é o suficiente, precisa contar com a adesão daquela comunidade a ser atingida, o que às vezes é dificultado por diversos fatores que envolvem o processo.

O MAB contribui com o aprendizado dos atingidos no decorrer do processo, com a união do grupo, porém o aprendizado dos atingidos vai se dando com a vivência mesmo, o que ajuda, mas não dá total equiparação de experiências para encarar uma negociação com um agente que tem várias experiências acumuladas além do recurso financeiro a seu dispor. Os atingidos reconhecem a importância do MAB para o processo, e destacam a estratégia utilizada por eles, que é levar pessoas atingidas para falar de suas experiências nos próximos empreendimentos. A fala do Atingido, representante do Reassentamento, demonstra isso quando menciona que:

[...] o MAB ajudou muito, e hoje a gente até ajuda outros, eu fui no Estreito, aqui no Maranhão, fui também no Peixe, pra falar da nossa experiência.

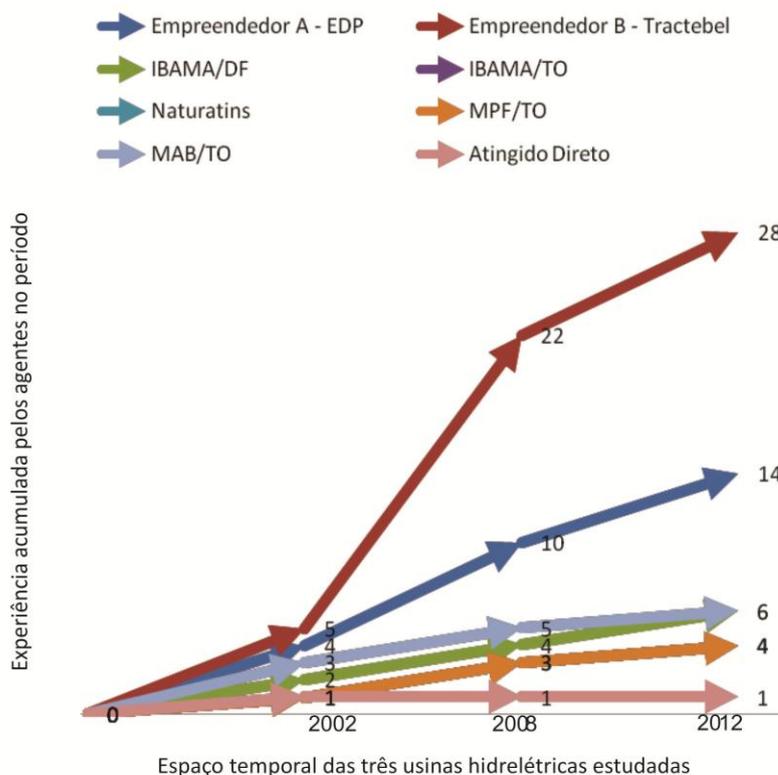
[...] às vezes a gente tá viajando né, quando é chamado para dar uma palestra informando o que pode, porque a gente tem visto que o pessoal do campo, eles não sabem, não tem muita experiência de lidar com o dinheiro, e o dinheiro é muito difícil de você manter né, e agente tem passado isso pras outras barragens, e trás gente de outros assentamentos pra visitar aqui também, a gente tem feito muito esse tipo de trabalho nas reuniões (ATINGIDO-LAJEADO, 2012).

Enfim, dentre os Agentes estudados no processo, quem de fato não usufrui de suas próprias experiências é o Atingido da comunidade impactada, pois este dificilmente terá a oportunidade de utilizar sua experiência e seu aprendizado em outro processo.

Muitos dos atingidos relatam que se fossem passar pelo processo novamente fariam mudanças em muitos momentos da negociação, ou seja, a experiência contribui com o processo.

A evolução enquanto aprendizado dos Agentes envolvidos no processo pode ser verificado de acordo com as suas experiências relatadas em conjunto com os dados dos empreendimentos executados pelo empreendedor. A figura 8 demonstra graficamente o crescimento da experiência dos agentes e, conseqüentemente, a evidente desproporcionalidade de conhecimento adquirido entre os agentes envolvidos.

Figura 8. Experiência acumulada pelos agentes ao término de cada processo



Observa-se na figura que a cada espaço de tempo, entre as três usinas pesquisadas, os empreendedores aumentam sua experiência, pois, além dessas, o empreendedor também assume outras obras, que vão somando a sua gama de experiências. Os fiscalizadores e licenciadores aprendem com o processo, porém não na mesma proporção que o empreendedor e, por fim, o Atingido que sempre mantém sua única experiência que não utilizará em outros processos. Isso demonstra o processo desigual e muitas vezes injusto, pois, num processo de negociação a parte que obtém mais recursos e experiência, indiscutivelmente, levará vantagem expressiva, com relação aos outros agentes.

A experiência acumulada do empreendedor mostrou o quanto é importante para eles não permitir uma articulação crítica dos atingidos. Para tanto, eles já sabem que não poderão haver negociações coletivas e que não devem permitir o envolvimento do MAB. Concluem ainda que, os valores de mercado não podem ser oferecidos aos atingidos porque isso aumentaria o custo efetivo da obra e, conseqüentemente, o tempo de retorno do investimento.

Por isso, são taxativos: “se não estiverem satisfeitos com os valores oferecidos, que busquem os seus direitos”, o que dificulta principalmente para os atingidos por serem muitas vezes, órgãos que se localizam exclusivamente na capital, geralmente distante da área de impactos. Os atingidos que forem constituir advogado particular para representá-los podem perder até mais da metade da indenização, por isso acabam aceitando humilhantemente o que lhes é oferecido, para não ter perdas maiores, já que é uma luta muito difícil e desigual. A única certeza que lhes resta após este processo é que nunca mais usufruirão das mesmas condições de vida de outrora.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É comum vermos na televisão e na maioria dos canais de comunicação em massa, às notícias sobre a necessidade de investimento no setor elétrico. A apelação é que sem a construção de novas hidrelétricas não temos como crescer e se desenvolver, além de que se afirma que se trata de uma fonte de energia limpa, conceito incompreensível para os atingidos.

Questiona-se se as prioridades do Governo também são as prioridades da sociedade. Muitos manifestos e reclamações ocorrem discutindo se os impactos compensam o fornecimento dessa energia. Ainda assim, quando chega o momento de participação popular o processo já está em andamento e não se muda a decisão de implantação da obra. Cita-se, por exemplo, o caso de Belo Monte, que teve sua obra questionada por diversas vezes, o manifesto popular foi evidente, mas continua a franca construção, independente da opinião pública. Mais uma vez observamos que quando o Governo precisa, será feito!

A sociedade e os diretamente atingidos só entrarão no processo quando estiver em andamento, o que torna difícil a paralisação. Com relação a Belo Monte, assistimos diversas reportagens na mídia, manifestos contrários, listas, e demais tentativas de impedir a implantação, mas recentemente (27/11/2012) foi divulgado no site do próprio Governo, o seguinte:

Foi anunciada na segunda-feira (26), pela diretoria do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a aprovação do financiamento no valor de R\$ 22,5 bilhões para a Norte Energia S/A. Os recursos serão destinados à construção da Hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu (PA), com 11.233 MW de capacidade instalada.

[...] A usina de Belo Monte será a terceira maior do mundo, atrás da chinesa Três Gargantas, com 22,5 mil MW, e da binacional Itaipu, com 14 mil MW. Mas, ao contrário de outras grandes usinas hidrelétricas, Belo Monte possui reservatório de pequeno porte frente à sua potência instalada. A relação área alagada/capacidade de geração está entre as melhores do mundo.

[...] A hidrelétrica terá 24 turbinas de geração. A primeira entrará em operação em fevereiro de 2015 e a última está prevista para janeiro de 2019. A liberação de recursos do BNDES ocorrerá de acordo com o cronograma das obras da usina.

A Norte Energia é uma sociedade de propósito específico composta por Eletrobrás, Chesf, Eletronorte, Petros, Funcef, Grupo Neoenergia, Cemig, Light, J. Malucelli Energia, Vale e Sinobras (BRASIL, 2012d).

É fato que o Brasil precisa crescer, mas com o desenvolvimento e a participação dos brasileiros. Reflexões sobre a implantação de usinas hidrelétricas no Brasil precisam ser realizadas, saber como o processo acontece e, em especial na Amazônia. O cenário atual está totalmente voltado ao desenvolvimento e com isso questiona-se: como podem grupos estrangeiros, líderes do setor enérgico mundial, se instalarem no Brasil, explorarem a energia e sequer discutirem a opinião dos brasileiros envolvidos?

No cotidiano sempre nos deparamos com discursos, de que falta patriotismo em nosso país. Como resgatar isso? O desenvolvimento do país vem extinguindo direitos, entregando-os nas mãos de pessoas que não tem responsabilidade com a sustentabilidade de nosso país, que se comportam como capitalistas selvagens, apoiados pelos nossos representantes.

Que na ocasião das audiências públicas, único espaço de participação, todas as reações orais que aconteceram durante as discussões, sejam transcritas numa linguagem acessível e entregue a todos, para apreender ao seu ritmo e conforme a sua realidade social, cultural e escolar. Porque cada um dos atingidos tem sua experiência e ritmo de aprendizado. Assim, somente a conscientização da sua própria realidade, a partir da sua condição de mudança inevitável e imediata, fundamentará suas tomadas de decisões, com participação e clareza nas informações, assim pode-se oferecer uma contribuição de avanço no processo.

As construções e desconstruções de cenários futuros devem contar com a participação ativa dos atingidos e dos órgãos licenciadores e fiscalizadores para analisarem suas situações individuais e coletivas. A sociedade de participar expressando, em suas falas, os níveis de sentimentos, dúvidas, angústia e desespero de suas realidades e expectativas em relação ao projeto (obra). Assim, poderá desencadear uma ruptura da “cultura do silêncio” nas relações de negociações unilaterais existentes nas práticas desses empreendimentos.

Ficou claro que o MAB, que acredita em uma educação libertadora, sofre em alguns processos restrições, rejeições e discriminações por parte dos empreendedores, coniventemente com alguns atores do Governo.

A sociedade deve urgentemente convencer-se que as relações entre métodos e finalidades, ainda que haja um ingênuo tratamento de oportunidades públicas entre os envolvidos, sempre se realizam conforme interesse financeiro empresarial e nunca se refazem a luz da participação popular e menos ainda da participação dos diretamente atingidos.

Não haverá igualdade e/ou equidade na evolução histórica das negociações entre as partes envolvidas nesse tipo de empreendimento sem inovação, sem criatividade e respeito a parte frágil e visivelmente em desvantagem no processo. Com a negação de informações e

esclarecimentos plenos, a população atingida terá sempre dificuldades de visualizar a situação como um todo e, conseqüentemente, decidir e mudar as suas realidades. O ensinamento do conformismo de que não “tem jeito”, “de que infelizmente é assim mesmo” ou que o “dinheiro pode tudo”, de que “a corda sempre rompe do lado mais fraco”, dentre outros jargões, vai prevalecer entre os grupos de pessoas mais desprovidas de conhecimento e força política.

Percebe-se que nas hidrelétricas pesquisadas, quanto aos modelos de participação, até houve uma pequena evolução nas duas primeiras, em especial, na negociação com os atingidos, porém, com a mais nova hidrelétrica (Estreito), houve um retrocesso na estratégia adotada com os atingidos.

A responsabilidade ambiental precisa ser também discutida à luz do direito, no avaliar dos prejuízos causados e buscar uma forma para que a empresa executora da obra cumpra com suas obrigações.

Destaca-se ainda, que em nenhum dos empreendimentos foram encontradas formas de compensação às mulheres atingidas, que neste processo não são incluídas nas atividades econômicas, mas que tem suas vidas tanto social como econômica, totalmente modificada. Não são incluídas nas indenizações as hortas, as plantas medicinais, as lavagens de roupas no rio, e outras inúmeras atividades, que mesmo não gerando uma renda direta, geram economia, contribuindo com a renda familiar de um modo geral.

O MAB (2011), complementa que as mulheres contribuem com a renda familiar a partir do trabalho no campo e com os trabalhos artesanais, e a ausência dessas atividades com a chegada da barragem causou grandes impactos na estruturação familiar.

Pelo que foi analisado durante essa pesquisa, busca-se contribuir com outros empreendimentos que irão ocorrer no Tocantins, já que se tem o planejamento de pelo menos mais três empreendimentos a serem iniciados e mais outros a serem implantados no Rio Araguaia, que também serão geradores de grandes impactos no estado.

Entre os órgãos licenciadores falta trazer para si, a responsabilidade de seus direitos e deveres nas decisões pautadas na legislação vigente, não permitindo que haja tratamento desigual nas diversas fases do processo de licenciamento. Que seja garantida a participação social, em sentido amplo, desde os primeiros estudos e pequenas decisões as mais importantes, com envolvimento de todos os agentes envolvidos no empreendimento. Ou seja, à medida que se conhece um fato ou dado novo, as partes deverão conscientizar-se e buscar ajudar adequadamente, diminuindo as polêmicas em virtude de interesses somente econômicos.

Com relação ao quantitativo de famílias envolvidas diretas e indiretamente e o atendimento das suas necessidades, observa-se uma timidez dos órgãos legisladores quanto à afirmação de conceito e abrangência dos atingidos, desconsiderando a informalidade e os meios de subsistências, gerando insatisfações generalizadas. Observa-se uma injusta inovação no processo por parte do empreendedor.

Nos processos estudados, na construção da primeira hidrelétrica, admite-se uma negociação equilibrada pelo medo de errar e a inexperiência de todos, mas a previsão do aumento de valores indenizatórios, proveniente da recontagem do número de pessoas atingidas e seus danos materiais, sem levar em conta os danos imateriais, levaram os empreendedores a aperfeiçoarem surpreendentemente suas técnicas e precauções. No primeiro processo (Lajeado) a contagem de atingidos era manual, ou seja, visita *in loco*, com observação e anotações das benfeitorias estruturais das propriedades que deveriam ser indenizadas futuramente. Posteriormente, passou a ser por registro aéreo, através de fotografias espaciais, visando comprovar as ampliações físicas de melhoria realizadas nas propriedades por seus donos, que nem sempre sabem que serão atingidos, ou seja, constata-se uma evolução das técnicas do empreendedor.

Mesmo com as técnicas de aprimoramento, ainda tem o elemento surpresa, que às vezes ocorrem em alguns processos, como por exemplo, em Estreito, quando alegaram um erro de cálculo do nível do enchimento do lago. As pessoas tiveram suas propriedades alagadas e foi dado menos de 30 dias para mudarem de local, sendo que nem haviam pensado antes nesta possibilidade.

Outros que muitas vezes não são considerados como atingidos, mas que tem suas vidas diretamente impactadas são aquelas pessoas que não moram na área a ser alagada, mas dependem do rio para sobreviver. Estes tem no rio seu ambiente de trabalho, como por exemplo, os barqueiros, que transportam as pessoas na travessia do rio, e que são diretamente impactados, pois passam a não ter mais moradores naquela região para transportar.

Portanto, após os estudos realizados podem-se responder as perguntas norteadoras dessa pesquisa:

As possibilidades de participação nas decisões dos processos de implantação de hidrelétricas considerando os agentes envolvidos, ainda são pequenas, em se tratando dos agentes: fiscalizadores e atingidos. Porém, para os agentes governo e empreendedor a participação já é latente, visto que a obra é definida por estes agentes. Quanto ao licenciador, é possível determinar o processo decisório de implantação ou não da obra, porém este agente precisa de mais autonomia e independência nas suas decisões. Enfim, a participação social é

possível, porém, ela não será oferecida, é um processo de busca constante de aperfeiçoamento e evolução desse processo.

Quanto à influência das experiências dos agentes envolvidos influenciarem no processo, ficou demonstrado que é um fator decisivo de vantagem competitiva. Especialmente, os empreendedores utilizam de suas experiências como forma de redução de custos, maior rentabilidade e redução do prazo para retorno da obra. Entre os processos analisados constatou-se que do processo de São Salvador para o processo de Estreito, houve uma mudança radical de estratégia de negociação. E que as experiências acumuladas contribuíram para aprimorar as técnicas utilizadas entre uma obra e outra. Portanto, a experiência influencia diretamente na igualdade do processo.

Diante desse contexto, sugerem-se as contribuições seguintes como contribuição aos futuros empreendimentos:

- Foro de Negociação como estratégia de discussão: este Foro foi utilizado como metodologia de negociação com os atingidos na construção de Peixe Angical e São Salvador, e que uma vez institucionalizado pelo IBAMA, foi muito produtivo para atender a população atingida, reduzindo as demandas judiciais, as reclamações, os manifestos e a insatisfação geral de todas as partes. Destaca-se que o empreendedor também sai ganhando, pois existe menos marketing negativo vinculado ao empreendimento e acredita-se que uma diminuição de multas. Esse Foro ainda não é o ideal, mas até o momento foi o que garantiu maior participação entre os agentes;
- Aumentar a participação da(s) universidade(s) na discussão, mas não só com trabalhos de pesquisa após o processo ocorrido, mas com projetos de extensão que ajudem a sensibilizar os impactados, antes de a obra começar, fortalecendo a discussão sobre os impactos tanto no meio ambiental como social;
- As instituições técnicas e Universidades podem ainda se propor a contribuir com os atingidos, com os laudos de sua localidade, pois as dificuldades são enormes quando o atingido necessita contestar o valor proposto. Muitos alegam que não tem recursos financeiros para solicitarem um laudo técnico de suas áreas para outra instituição. Além disso, podem buscarem uma forma de contribuir também em melhores análises das áreas escolhidas para o Assentamento, visto que o maior problema dessas áreas é a questão da água, ou seja, se houvesse na época uma equipe técnica que apresentasse um laudo de avaliação, análise do solo e outras análises que pudessem complementar os estudos, reduziriam os prejuízos dos atingidos, principalmente, com problemas sérios de fornecimento de água em alguns

assentamentos, que inviabilizam as plantações e, conseqüentemente, qualquer forma de geração de renda através da agricultura.

- O MAB pode solicitar espaços públicos e até a parceria da(s) Universidade(s) e instituições de ensino de um modo geral para se antecipar ao trabalho de sensibilização dos atingidos, com prazos que permitam sanar todas as dúvidas, preparando a população para o período de negociações;
- O IBAMA precisa ser firme e cumpridor de seu papel, independente de pressões políticas, o que é possível se reivindicar maior independência, já que é um órgão licenciador e como órgão público também é responsável pelo bem estar da população e que precisa ser eficaz no papel o qual foi criado;
- Os técnicos licenciadores poderão refletir sobre essas dificuldades e vislumbrar uma maior autonomia para que os agentes não sejam prejudicados e os direitos da comunidade local sejam respeitados. Pois é evidente que os licenciadores locais conhecem a realidade a que estão inseridos e podem contribuir significativamente com a melhoria do processo, por isso não podem ser excluídos, deixando apenas o órgão central conduzir o processo. Essa experiência deve servir de aprendizado para que os licenciadores não permitam mais que seja instalado, a exemplo de Estreito, um Comitê de Co-Gestão para tratar com os atingidos nos empreendimentos hidrelétricos.
- Todos têm que entender que são partes significativas de um processo que não se terá oportunidade de voltar atrás para refazer o que se fez de errado, e que mesmo com as devidas experiências, não se pode mudar aquele processo passado.
- Que os órgãos, quando necessários, IPHAN, FUNAI e outros continuem cumprindo suas finalidades legalistas e preventivas, independente da vontade política, em defesa, principalmente de patrimônios irrecuperáveis e inalienáveis, que algumas vezes não são respeitados pelos capitalistas de grupos empreendedores internacionais e até nacionais.
- Que as diversas privatizações do bem público, em especial, os bens naturais, com financiamento de instituições federais, em setor lucrativo, sejam questionados pela população, Sociedade Civil Organizada e Suprema Corte, porque todos estão sendo lesados com o favorecimento de grupos estrangeiros, expandindo o capital em detrimento da miséria dos brasileiros.

As experiências contribuem para as mudanças é preciso ter clareza que na verdade não é um só grupo de pessoas impactadas, estamos todos sendo impactados por um projeto de uma grande obra irreversível. Os grandes grupos capitalistas, nacionais e internacionais tem a concessão por no mínimo 35 anos de prazo para a exploração, com um retorno imediato de investimento em até 5 anos. Esta concessão poderá renovada por mais 35 e que muitos de nós nem estaremos aqui para questionar essa renovação. Então, precisamos começar agora a buscar melhores métodos de igualdade do processo com garantia de participação e escolhas de estratégia de negociação, pois percebeu-se com esta pesquisa que a evolução conquistada num empreendimento, em outro foi perdida, portanto, é necessário avançar do ponto conquistado em diante e, não recomeçar a negociação de um novo empreendimento, sem ganhos, como se fosse o primeiro processo.

Mais uma vez ressalta-se que o processo de implantação não é discutido com as partes, principalmente quando chegam aos atingidos, às decisões já foram tomadas, excluindo os mesmos do processo de tomada de decisão sobre a instalação, ou não, da obra e de que forma serão tratados. Portanto, este trabalho não se propôs a apresentar uma solução imediata para a problemática, mas contribuir com as discussões para tornar o processo mais igualitário e contribuir com a formação dos atingidos em atuar na negociação do processo.

REFERÊNCIAS

- ACENDEBRASIL. **Leilões no setor elétrico brasileiro: análises e recomendações**. São Paulo: O observatório do setor elétrico Brasileiro, 2012. Disponível em: <http://www.acendebrasil.com.br/archives/2012_WhitePaperAcendeBrasil_07_Leiloes_Rev2.pdf>. Acesso em: Jun/2012.
- AGOSTINHO, C. S.; PELICICE, F. M.; MARQUES, E. E. **Reservatório de Peixe Angical: bases ecológicas para o manejo da ictiofauna**. São Carlos: Rima, 2009. p. 188.: il.
- AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL. Resolução N.º 393, de 4 de dezembro de 1998. **Estabelece os procedimentos gerais para registro e aprovação dos estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas**. 1998. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/res1998393.pdf>>. Acesso em: Jan/2013.
- _____. **ANEEL realiza leilão de hidrelétricas com sucesso**. 2002. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=935&id_area=90>. Acesso em: Mar/2013.
- _____. **Relatório ANEEL 10 anos** / Agência Nacional de Energia Elétrica. Brasília, 2008.
- _____. **BIG - Banco de Informações Geração**. Brasília: ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, 2013. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>>. Acesso em: 20/Mai/2013.
- ANNEE. **ANEEL assina contratos de concessão de dez hidrelétricas**. 2002. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias_area/arquivo.cfm?tipo=PDF&id Noticia=866&idAreaNoticia=1>. Acesso em: Jun/2012.
- ARAÚJO, R. M. **Uma retrospectiva da expansão do sistema elétrico na bacia do rio Tocantins, com estudo de caso na região de Lajeado – Palmas – Porto Nacional, (TO), 1996-2003**. (2003).155 f. Dissertação (Mestre) - FEM - Faculdade de Engenharia Mecânica, Unicamp - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/profseva/dissertMestr_RubensAraujo_03.pdf>. Acesso: 20/Ago/2012.
- ATINGIDO-LAJEADO. Depoimento. Assentamento Mariana. Palmas/TO: Ago. 2012. (Entrevista concedida a Adila Lima)
- ATINGIDO-LAJEADO. Depoimento. Assentamento São Francisco. Palmas/TO: Mar. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)
- ATINGIDO/ESTREITO. Depoimento. Assentamento PA Formosa. Palmas/TO: Abr. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)
- BENINCÁ, D. **Energia & cidadania: a luta dos atingidos por barragens**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 310.

BERMANN, C. O Setor Elétrico Brasileiro e a Sustentabilidade no Século 21: Cenário atual. In: MOREIRA, P. F. (Ed.). **O Setor Elétrico Brasileiro e a Sustentabilidade no Século 21: Oportunidade e Desafios**. Brasília: Rios Internacionais - Brasil, 2012, p. 20.

BESSA, N. G. F. D.; PEREIRA, A. G.; ZITZKE, V. A. **Foro de Negociação e Comitês de Cogestão em empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma análise sob a perspectiva da governança, do controle social e da participação cidadã**. Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 2, n. 2, p.115-134, 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/download/5822/4826>>. Acesso em: 20/Fev/2013.

BOEIRA, S. M. “**Estudo da dinâmica territorial rural: a implantação da usina hidrelétrica barra grande no planalto sul catarinense**”. (2006). 103 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88733/236386.pdf?sequence=1>>. Acesso: 22 Jan. 2013.

BORTOLETO, E. M. **A implantação de grandes hidrelétricas: Desenvolvimento, discurso e impactos**. GEOGRAFARES, v. 2, jun, p.53-62, 2001. Disponível em: <http://www.maternatura.org.br/hidretricas/biblioteca_docs/grandes%20hidrel%C3%A9tricas.pdf>. Acesso em: 20/Fev/2013.

BRAGA, J. L. **Expertise Universitária: um conceito prospectivo**. RBPG, Brasília, v. 5, n.10, p. 250-270. Dez, 2008. Disponível em: <http://www2.capes.gov.br/rbpg/images/Stories/downloads/RBPG/vol.5_10_dez2008/Debates_Artigo3_n10.pdf>. Acesso em: 20/mar/2013.

BRASIL. LEI Nº 6.803, DE 2 DE JULHO DE 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências., 1980. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6803.htm>. Acesso em: Out/2012.

_____. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências., 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm>. Acesso em: Set/2012.

_____. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. D. O . U de 17 /2/86, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: Mar/2012.

_____. RESOLUÇÃO/conama/N.º 009, de 03 de dezembro de 1987. Brasília: MMA - Ministério do Meio Ambiente, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: Mar/2013.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

_____. LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências., 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm>. Acesso em: Set/2012.

_____. Lei Nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. . Casa Civil, 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm>. Acesso em: Fev/2012.

_____. Senado Federal - Comissão temporária das obras inacabadas. O retrato do desperdício no Brasil. Brasília: Senado Federal: 409 p. : il., 1995b. Disponível em: <www.bib.unesc.net/arquivos/20000/24100/11_24162.htm>. Acesso em: 24 Mai. 2013.

_____. Resolução CONAMA nº 237. Brasília: MMA - Ministério do Meio Ambiente: 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 22 Jan. 2013.

_____. LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: Nov/2012.

_____. **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal:** Documento de Referência. Brasília: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2002. Disponível em: <www.em.ufop.br/ceamb/.../manual_20de_20licenciamento_20ibama.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2013.

_____. Ibama concede licença prévia para hidrelétrica no Rio Tocantins. Brasília: MMA - Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/2028-ibama-concede-licenca-previa-para-hidreletrica-no-rio-tocantins>>. Acesso em: Mar/2012.

_____. Advocacia Geral da União (AGU). Portaria nº 303 de 16 de julho de 2012. Dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Petição 3.388 RR. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. 17 de julho 2012. Brasília.DF.

_____. Instrução normativa IBAMA Nº 65, de 13 de abril de 2005. 2005. Disponível em: <http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/inst_normativa/2005_Instr_Norm_IBAMA_65.pdf>. Acesso em: Ago/2012.

_____. (Ed.) **Manual de Inventário de Bacias Hidrográficas** / Ministério de Minas e Energia, CEPEL. Rio de Janeiro: E-papers, p.684.: iled. 2007a.

_____. Ministério de Minas Energia. Matriz Energética Nacional 2030 / Ministério de Minas Energia. Brasília: MME : EPE: 2007b. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/spe/galerias/arquivos/Publicacoes/matriz_energetica_nacional_2030/MatrizEnergeticaNacional2030.pdf>. Acesso em: 22 Jan. 2013.

_____. **Licenciamento Ambiental**. Brasília: MMA - Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/46_10112008050334.pdf>. Acesso em: Mar/2013.

_____. DECRETO Nº 7.342, DE 26 DE OUTUBRO DE 2010. Institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por

empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências., 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7342.htm>. Acesso em: Mar/2013.

_____. Governo anuncia investimento de R\$ 214 bilhões para Energia. Brasília: Portal Brasil, 2011a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/10/25/governo-anuncia-investimentos-de-r-214-bilhoes-para-energia>>. Acesso em: Jan/2013.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Brasília: MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/1509>>. Acesso em: Dez/2012.

_____. Empresa de Pesquisa Energética. **Balanco Energético Nacional 2012** – Ano base 2011: Síntese do Relatório Final. Rio de Janeiro: EPE. p.53 p. : 18 il. ; 14,8 cm, 2012a. Disponível em: <https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final_2012_Web.pdf>. Acesso em: 20/Mai/2013.

_____. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2021**. v. 1, p.386.: il, 2012b. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/PDEE/20130326_1.pdf>. Acesso em: Ago/2012.

_____. Portaria Interministerial Nº 340, de 01 de junho de 2012. Estabelecer competências e procedimentos para a execução do Cadastro Socioeconômico para fins de identificação, quantificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, nos termos previstos no Decreto no 7.342, de 26 de outubro de 2010. E objetivo do cadastro Socioeconômico. Brasília: MME - Ministério de Minas e Energia, 2012c. Disponível em: <http://www.abce.org.br/downloads/Portaria_MME-MMA-MAPA-MDA-MPA_n_340-2012.pdf>. Acesso em: Mar/2013.

_____. Usina de Belo Monte recebe R\$ 22,5 bilhões em financiamento para as obras. Brasília: SECOM - Secretária de Comunicação da Presidência da República, 2012d. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/11/27/usina-de-belo-monte-recebe-r-22-5-bilhoes-em-financiamento-para-as-obras>>. Acesso em: Dez/2012.

_____. Audiências Públicas (por ano). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal, 2013a. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>>. Acesso em: Mar/2013.

_____. PAC 2 conclui ações no valor de R\$ 328,2 bi. In: SECOM (Ed.). Brasília: Brasília: MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SECOM, 2013b.

_____. Sistemas Furnas de geração e transmissão - Usina hidrelétrica. Furnas - Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, 2013c. Disponível em: <http://www.furnas.com.br/hotsites/sistemafurnas/usina_hidr_funciona.asp>. Acesso em: 20/Fev/2013.

CACHAPUZ, P. D. B. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Memória de Eletricidade no Brasil, 2006.

CCEE. InfoLeilão – dezembro/2012. São Paulo: Câmara de Comercialização de Energia elétrica. Disponível em: <http://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/quem>

[somos/informacoesmercado? afrLoop=382021047729000#%40%3F afrLoop%3D382021047729000%26 adf.ctrl-state%3Dufnosvcy_203](http://www.uhe-estreiro.com.br/ver_secao.php?session_id=72)>. Acesso em: Mai/2013.

CESTE. Histórico do empreendimento. Estreito: CESTE - Consórcio Estreito Energia Usina Hidrelétrica Estreito, 2009. Disponível em:<http://www.uhe-estreiro.com.br/ver_secao.php?session_id=72>. Acesso em: Mar/2012.

CMB. Barragens e desenvolvimento: um novo modelo para tomada de decisões. Comissão Mundial de Barragens, 2000. (Relatório da Comissão Mundial de Barragens).

CNEC. EIA - Estudo de Impacto Ambiental da UHE Estreito. In: IBAMA (Ed.). EIA - UHE Estreito. Brasília: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2002.

DIEGUES, A. C. et al. Desmatamento e modos de vida na Amazônia. São Paulo: USP, 2005. Disponível em:<nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/.../desmatamento.pdf>. Acesso em: 20/Fev/2013.

EDP. Nossa história: Linha do tempo. São Paulo: EDP Energias do Brasil, 2012. Disponível em:<<http://www.edp.com.br/conheca-edp/nossa-historia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: Abr/2012.

EMPREENDEDOR/UHE-ESTREITO. Depoimento. UHE Estreito. Palmas/TO: Abr. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)

EMPREENDEDOR/UHE-LAJEADO. Depoimento. UHE Lajeado. Palmas: Mai. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)

ENGEVIX. EIA - Estudo de Impacto Ambiental da UHE São Salvador. In: IBAMA (Ed.). EIA - UHE São Salvador. Brasília: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2003.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: Sachs, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento:** guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, p. p. 59-83, 2000.

FACURI, M. F. A implantação de usinas hidrelétricas e o processo de licenciamento ambiental: A importância da articulação entre os setores elétrico e de meio ambiente no Brasil. (2004). 88 f. Dissertação (Mestrado) - Engenharia da Energia, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá – MG, 2004. Disponível em: <<http://www.cerpch.unifei.edu.br/arquivos/dissertacoes/a-implantacao-usinas-hidreletricas-processo-de-licenciamento-ambiental.pdf>>. Acesso: 22 Jan. 2013.

FENZL, N.; COELHO, M. C. N.; SIMONIAN, L. A Evolução do Setor Energético e o Desenvolvimento Sócio-econômico nos Estados da Amazônia. In: . (Eds.), CEJUP, . In: Estados e Políticas Públicas na Amazônia, Belém - PA, Brazil. 2000, p. 245. p.245-286.

FERREIRA, A. D. J. Licenciamento ambiental da Hidrelétrica do Lajeado: um estudo sob a ótica da sociologia do direito. (2001). 141. il f. Mestrado (Dissertação) - Universidade Federal de Viçosa - UFV, Viçosa, 2001. Disponível em: <alexandria.cpd.ufv.br:8000/teses/168456f.pdf>. Acesso: Mar/2012.

FISCALIZADOR-MPF. Depoimento. MPF. Palmas/TO: Abr. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)

FREITAS, V. P. D. C. **Direito Ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 364.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 17^a. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FROTA, I. **O setor elétrico e seus conflitos: novos e velhos desafios**. In: BURSZTYN, M. O. (Ed.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: RioGaramond, 2005. p. 149-166.

FURNAS. A importância do Projeto Básico Ambiental. **Revista FURNAS**, p.12-13, 2006. Disponível em:

<http://www.furnas.com.br/arqtrab/ddppg/revistaonline/linhadireta/rf333_pba.pdf>. Acesso em: Mai/2012.

GARCIA, M. F.; LIMONAD, E. **Grandes Projetos Hidrelétricos e Desenvolvimento Regional** In: IV Encontro Nacional da Anppas, 4 a 6 de junho de 2008, Brasília - DF – Brasil. 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT4-887-626-20080518205856.pdf>>. Acesso em: 20/Fev/2013.

GOMES, M. C. A. **Ambivalência Político-Discursiva: O entrecruzamento dos Gêneros Discursivos - Relatório de Impacto Ambiental e Audiência Pública**. In: ROTHMAN, F. D. (Ed.). *VIDAS ALAGADAS: Conflitos Socioambientais Licenciamento e Barragens*. Viçosa, MG: UFV, 2008. p. 296-328.

HERNÁNDEZ, F. D. M. **Aqueles que vivem nas margens, às margens da decisão: controvérsias sobre o uso dos rios e das terras ribeirinhas para geração hidrelétrica**. (2006). Dissertação (Mestre) - Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia, USP - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

IBAMA. Processo UHE de Estreito (Rio Tocantins) - **Licenciamento ambiental da UHE de Estreito**. n. 02001.008624/2000-64. Palmas/TO: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2000. (Disponível no IBAMA/TO).

_____. Processo UHE São Salvador - (AHE) **Aproveitamento hidrelétrico São Salvador**. n. 02001.002264/2002-93. Brasília: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2002. (Disponível no IBAMA/TO).

_____. Histórico do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2012. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/historico>>. Acesso em: 22 Jan. 2013.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2013. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/o-instituto.html>>. Acesso em: Jan/2013.

INVESTCO. Histórico. Miracema do Tocantins: Empresa INVESTCO, 2008. Disponível em: <<http://www.investco.com.br/empresa/historico/historico.asp>>. Acesso em: Abr/2012.

JACOBI, P. **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade**. Cadernos de Pesquisa, v. 118, p.189-205, 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>>. Acesso em: Mar/2012.

JACOBI, P. R. Brazil after Rio+10. **Revista do Departamento de Geografia**, v. n. 15, p.19-29, 2002. Disponível em: <www.geografia.ffe.ch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/19-29.pdf>. Acesso em: 22 Jan. 2013.

JUNG, T. I. **A evolução da legislação ambiental no Brasil**. In: *Âmbito Jurídico*, v. XIV, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9169&revista_caderno=5>. Acesso em: 22 Jan. 2013.

LASCHEFSKI, K. **Licenciamento e equidade ambiental**. As racionalidade distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos. In: ZHOURI, A. (Ed.). *As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 327. il. - (Humanitas).

LEMONS, C. F. D. **Energia na Amazônia: caminho para o desenvolvimento ou aprofundamento da exclusão?**. In: II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba - São-Paulo - Brasil 2004, p.19. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT06/chelen_fischer.pdf>. Acesso em: 20/Fev/2013.

LICENCIADOR-IBAMA/SEDE. Depoimento. IBAMA - Sede. Brasília/DF: Mai. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)

LICENCIADOR-IBAMA/TO. Depoimento. IBAMA - TO. Palmas/TO: Abr. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)

LICENCIADOR-NATURATINS. Depoimento. Naturatins. Palmas/TO: Abr. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. D. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: Epu, 2008. p. 99.

MAB. **O modelo energético e a violação dos direitos humanos na vida das mulheres atingidas por barragens**. São Paulo: MAB - Atingido e atingida por barragem, 2011. p. 32.

_____. **Atingido e atingida por barragem**. São Paulo: Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), 2012. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/glossario/atingido-e-atingida-por-barragem>>. Acesso em: Fev/2012.

_____. Depoimento. MAB. Palmas/TO: Abr. 2013. (Entrevista concedida a Adila Lima)

MAIMON, D. **Ensaio sobre Economia do meio Ambiente**. Rio de Janeiro: APED, 1992. p. 149.

MILARÉ. **Legislação Ambiental**. Advogados Consultoria em Meio Ambiente, 2002. Disponível em: <www.milare.adv.br/ementarios/legislacao2002.pdf>. Acesso em: 22 Jan. 2013.

MIRRA, A. L. V. **Impacto Ambiental: Aspectos da Legislação Brasileira**. 3º edição. Revisada e ampliada. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 136.

MOTA, J. A. et al. **Trajatória da Governança Ambiental**. Boletim regional e urbano, v. 1, 2008. Disponível em: <http://www.amda.org.br/imgs/up/Artigo_26.pdf>. Acesso em: Dez/2012.

NEVES, J. L. **Pesquisa qaulitativa** - Características, uso e possibilidades. Caderno de Pesquisa em Administração, v. 1, n. 2 Sem, p.1-5, 1996. Disponível em: <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: Mar/2013.

OLIVEIRA, R. D. L.; MARTINS, R. D. F. **A construção dos territórios e os movimentos de atingidos por barragens**. In: III Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira, 11 a 15 de novembro de 2005, Presidente Prudente. 2005. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/grupos/nera/publicacoes/singa2005/Trabalhos/Artigos/Raquel%20de%20Lucena%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: Out/2012.

OLIVEIRA, S. L. D. **Tratado de Metodologia Científica** :Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e teses. 2º ed. São Paulo: Pioneira, 2001.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. “**Terras Indígenas**”. In: Souza Lima, Antônio Carlos (coord.). Antropologia & Direito: Temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro. Brasília: Contra Capa / LACED / Associação Brasileira de Antropologia, 2012, p.370.

PGR. Áreas de Atuação do MPF. Brasília: PGR - 4 CCR de Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural Brasileiro, 2012. Disponível em:<<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/apresentacao-1/areas-de-atuacao>>. Acesso em: Jan/2013.

PIQUET, R. **A Cidade-Empresa e a Empresa na Cidade**: Volta Redonda e a Companhia Siderúrgica Nacional. R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, 1998. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=cidade-empresa%3A%20presen%20C3%A7a%20na%20paisagem%20urbana%20brasileira.%20rio%20de%20janeiro%3A%20zahar%20%201998&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.anp.org.br%2Frevista%2Frevista%2Findex.php%2Fshcu%2Farticle%2Fdownload%2F1196%2F1171&ei=LJmrUc2BNOH30gH2woGoBg&usq=AFQjCNH1pxzIOL0fgkcFQvVEz6RqnxFbhg>>. Acesso em: 20/Fev/2013.

PRT. Reunião entre Ceste e impactados por Estreito não chega a consenso. Palmas: MPF/TO - Ministério Público Federal 2008. Disponível em: <<http://www.prto.mpf.gov.br/news/reuniao-entre-cesto-e-impactados-por-estreiro-nao-chega-a-consenso>>. Acesso em: Fev/2012.

QUARESMA, V. B. E. S. J. **Aprendendo a entrevistar**: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v. 2, n. 1, p.68-80, 2005. Disponível em: <<http://www.journal.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: Mai/2013.

WORKSHOP MUDANÇAS AMBIENTAIS E A CONSERVAÇÃO DA FAUNA DE PEIXES DO TOCANTINS. I. 2012. Palmas. **Relatório Técnico**. Palmas: IBAMA/TO e Colaboradores, 2013. p.45.

REZENDE, L. P. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 269.: il.

ROTHMAN, F. D. **Mobilização, resistência e participação das comunidades atingidas por barragens**: o Projeto de Assessoria e o Movimento dos Atingidos por Barragens em Minas

Gerais, Brasil. In: Encuentro por una nueva cultura del agua en América Latina, Fortaleza/CE 2005.

ROTHMAN, F. D. **Vidas alagadas: Conflitos socioambientais, licenciamento e barragens.** Viçosa: UFV, 2008. p. 344.:il.; 22cm.

SANTANA, G. D. D.; RODRIGUES, H. D. S. As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema? *Prismas: Dir., Pol. Pub. e Mundial*, v. 3, n. 1., jan./jun., 2006, p.148. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/download/210/85>>. Acesso em: Fev/2012.

SCHERER-WARREN, I.; REIS, M. J. Do Local ao Global: A trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e sua Articulação em Redes. In: ROTHMAN, F. D. (Ed.). *Vidas alagadas - conflitos socioambientais, licenciamento e barragens.* Viçosa: UFV, 2008. p. 344. il.; 22cm.

SEQUINEL, M. C. M. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. *ANÁLISE CONJUNTURAL*, v. Nov/Dez, p.12-15, 2002. Disponível em:

<<http://www.ipardes.gov.br/webisis/comum/pesquisa/mostraFormato.jsp?prefixoBase=ipardes&nomeBase=ipardes&formato=docs.pft&mf=17553>>. Acesso em: Dez/2012.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. D.; MICHEL, R. Novo-desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social. São Paulo: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005, p.185.

SILVA, E. L. D. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, v. 3. rev. atual., p.121, 2001. Disponível em: <cafarufrj.files.wordpress.com/.../metodologia_pesquisa_elaboracao.pdf>. Acesso em: 20 Jan. 2013.

SILVA, A.M.; PINHEIRO, M.S.F.; FRANÇA, M.N. **Guia para Normalização de Trabalhos Técnicos-Científicos:** Projetos de Pesquisa, trabalhos acadêmicos, dissertações e teses. 5ed.Uberlândia: UFU, 2006.

SOUZA, A.F.G. **Saberes Tradicionais e Meio Ambiente:** O uso e a apropriação dos territórios fluviais Sanfranciscanos. 2011. *Revista Geonordeste*, Ano XXII, n.1. Disponível em: <<http://200.17.141.110/pos/geografia/geonordeste/index.php/GeoNordeste/article/view/73/pdf>>. Acesso em Mai.2013.

THEMAG. EIA - **Estudo de Impacto Ambiental da UHE Lajeado.** In: INVESTCO (Ed.). EIA - UHE Lajeado. Palmas: INVESTCO S. A., 1996.

_____. USINAS HIDROELÉTRICAS. p.114, 2009. Disponível em: <www.themag.com.br/pdf/usina.pdf>. Acesso em: Mar/2012.

TOBAR, F.; YALOUR, M. R. **Como Fazer Teses em Saúde Pública:** conselhos e ideias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003, p.172.

TRACTEBEL. **Histórico.** Florianópolis: 2012. Disponível em: <<http://www.tractebelenergia.com.br/wps/portal/internet/corporativo/a-companhia/historico>>. Acesso em: Abr/2012.

TRACTEBEL. Tractebel Energia tem lucro líquido de R\$ 424,9 milhões no primeiro trimestre. Florianópolis: 2013. Disponível em: <<http://www.tractebelenergia.com.br/wps/portal/internet/corporativo/imprensa!/ut/p/b1/hc7fC4IwEMDvxyjvbm5zPmoFtX4qUen2Ehohg6YQYfT>>. Acesso em: Mai/2013.

VIANA, M. B. **Legislação sobre Licenciamento Ambiental: Histórico, Controvérsias e Perspectivas**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_borato.pdf>. Acesso em: 20 Fev. 2013.

VOLPATO, G. L. **Ciência: da filosofia à publicação**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. Cap.377.: il.; 23,5 cm.

ZHOURI, A. **Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability: Desafios para a governança ambiental**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 68, p.97-194, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a07.pdf>>. Acesso em: Nov/2012.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Título do trabalho: A IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO TOCANTINS: PROCESSO DECISÓRIO, EQUIDADE E EXPERIÊNCIA DOS AGENTES ENVOLVIDOS

- ✓ Em que empreendimentos atuou/participou?
- ✓ Com os processos de licenciamento de hidrelétricas houve um aprendizado diferente ou acontece tudo da mesma forma?
- ✓ Dos empreendimentos em que você participou, qual foi mais tranquilo e qual mais problemático?
- ✓ Com a experiência da sua segunda hidrelétrica, se pudesse voltar atrás, o que você melhoraria no processo de implantação da primeira que você participou?
- ✓ Se fosse participar desde o início hoje de algum empreendimento você faria as mesmas ações realizadas nos empreendimentos anteriores que participou?
- ✓ A experiência adquirida ao longo dos anos contribui para a negociação com os atingidos, órgãos licenciadores e judiciário?
- ✓ Como você analisa a participação popular nas tomadas de decisão no empreendimento em que você vivenciou?
- ✓ A legislação atende as necessidades das partes envolvidas;
- ✓ Houve alguma mudança significativa na Legislação do licenciamento nos últimos 12 anos? Pode comentar alguma que contribuiu com o processo ou dificultou o processo.
- ✓ Com a sua experiência, se pudesse mudar alguma coisa neste processo, o que faria para reduzir as dificuldades de negociação entre empreendedor e atingido.
- ✓ Como vê a relação entre as outras partes envolvidas: Atingido; MAB; Ministério Público; Órgãos ambientais estaduais e municipais; Prefeituras.