

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB

LARISSA OLIVEIRA DE LIMA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS USINAS HIDRELETRICAS E A
PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

Brasília,
2017.

LARISSA OLIVEIRA DE LIMA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS USINAS HIDRELETRICAS E A
PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à
conclusão do Curso de Direito da Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário
de Brasília,
Professor Orientador: Prof. MSc. Mauricio
Muriack de Fernandes e Peixoto.

Brasília

2017.

LARISSA OLIVEIRA DE LIMA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS USINAS HIDRELETRICAS E A
PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL

Monografia apresentada como requisito parcial à
conclusão do Curso de Direito da Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário
de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

BRASÍLIA, 11 DE JANEIRO DE 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. MSc. Mauricio Muriack de Fernandes e Peixoto.

Prof. MSc. Edgard Francisco Dias Leite.

Prof. MSc. Luiz Emilio Pereira Garcia.

Dedico esse trabalho à minha mãe e minha irmã, pelo amor, carinho e dedicação e ao meu marido pela compreensão e apoio. Amo vocês.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus por me dar a oportunidade de concluir mais essa etapa e ao meu orientador, Mauricio Muriack de Fernandes e Peixoto, pela paciência, dedicação e ensinamentos que possibilitaram que eu realizasse este trabalho.

Não é a primeira e não será a última.

Amém!

“Seu tempo é limitado, então não percam tempo vivendo a vida de outro. Não sejam aprisionados pelo dogma – que é viver com os resultados do pensamento de outras pessoas. Não deixe o barulho da opinião dos outros abafar sua voz interior. E mais importante, tenha a coragem de seguir seu coração e sua intuição. Eles de alguma forma já sabem o que você realmente quer se tornar. Tudo o mais é secundário.”

"Foco é dizer não"

Steve Jobs

RESUMO

A industrialização trouxe para a sociedade a oportunidade de crescimento em diversos setores, mas, principalmente, a exploração de forma mais diversificada dos recursos naturais. O reconhecimento de serem finitos esses recursos naturais conduziu o homem na busca de alternativas às formas de utilização demonstradas que são prejudiciais, ou, no mínimo, comprometem a qualidade do meio ambiente. Assim, partindo da premissa que a legislação brasileira definiu em sua política de proteção ambiental os instrumentos a serem empregados na efetiva proteção, aliada à preocupação com a utilização de fontes alternativas de energia, o trabalho buscou demonstrar os processos relacionados à construção e operação de Usinas Hidrelétricas, no território nacional, e a suas convergências com a prática de proteção ambiental por meio da adoção do licenciamento ambiental nas etapas envolvidas na produção de tal forma de energia.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Energia Elétrica. Usinas Hidrelétricas

ABSTRACT

Industrialization brought to society the possibility of growth in several sectors, but mostly more diverse forms of exploring natural resources. The recognition of the condition of finitude of these natural resources led to the search of alternatives to the demonstrated forms of use that are harmful, or at least compromise the quality of the environment. So, considering the premise that the Brazilian legislation defined in its environmental protection policy the instruments to be employed in the effective protection, united with the concern for the use of alternative sources of energy, the conclusion paper wanted to demonstrate the processes related with the building and operation of Hydropower Plants, in the domestic territory, and their convergences with the practice of environmental protection for the adoption of the environmental licensing in stages involved in this kind of energy production.

Key words: The Environmental licensing. Electric Energy . Hydropower plants

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

- APA Áreas de Proteção Ambiental
- CEPRAM Conselho Estadual de Proteção Ambiental
- CNUCED Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CONAMA Conselho Nacional do Meio Ambiente na Resolução
- CPDS Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
- EIA Estudo de Impacto Ambiental
- IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
- IMA – AL Instituto do Meio Ambiente de Alagoas
- IPCC Painel Intergovernamental Sobre Mudança Climática
- ISA Instituto Socioambiental
- MAB Movimento dos atingidos por barragens
- ONGs Organizações não governamentais
- ONU Organização das Nações Unidas
- PNMA Política Nacional do Meio Ambiente
- RIMA Relatório de Impacto Ambiental
- SISNAMA Sistema Nacional de Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A PROTEÇÃO AMBIENTAL	14
1.1 PROTEÇÃO INTERNACIONAL AO MEIO AMBIENTE	15
1.2 PROTEÇÃO INTERNA AO MEIO AMBIENTE	17
2. LICENÇA AMBIENTAL	19
2.1 PROCEDIMENTOS	22
2.1.1 Licença Prévia	23
2.1.2 Licença de Instalação	24
2.1.3 Licença de Operação	24
2.1.4 Modificação, suspensão e cancelamento da licença ambiental	25
3. AS USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL	26
3.1. AS PRINCIPAIS ESTRUTURAS E COMPONENTES DE UMA USINA HIDRELÉTRICA	28
1.2 O PROCESSO	30
4. A PROBLEMÁTICA SOCIAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NAS HIDRELÉTRICAS.....	33
4.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE BELO MONTE, JIRAU E SANTO ANTONIO E OS CONFLITOS DECORRENTES	34
4.2 O LICENCIAMENTO DE BELO MONTE E AS TERRAS INDÍGENAS.....	36
4.3. POR QUE A USINA DE BELO MONTE FRACASSOU NA PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL	38
4.4 SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE HIDROELÉTRICAS	40
CONCLUSÃO.....	48
BIBLIOGRAFIA	51

INTRODUÇÃO

No presente trabalho busco compreender os aspectos socioeconômicos e ambientais existentes no processo de licenciamento ambiental resultando na construção de usinas hidrelétricas.

No Brasil, a produção de energia elétrica ganhou importância com o processo de industrialização nos anos 1950 e 1960. Nesse período, com a implementação do Plano de Metas (1956-1961), pelo governo Juscelino Kubitschek, aumentou-se a demanda por energia. Em razão disso, a política do Setor Elétrico Estatal passou a priorizar a produção energética através da construção de usinas hidrelétricas. Esse tipo de modelo energético implantado no país, consubstanciado na construção de grandes usinas hidrelétricas, causou sérios prejuízos ao meio ambiente e às populações atingidas. A formação dos reservatórios das usinas hidrelétricas atinge geralmente solos mais férteis e terras agricultáveis, desintegrando a população local que perde suas características históricas, identidade cultural e suas relações com o lugar, além da alteração no relevo, na climatologia, nos ecossistemas aquáticos e a realização de destruição da flora e da fauna.

Nessa direção, a construção de usinas hidrelétricas causam impactos socioambientais irreversíveis em vários lugares do país; se por um lado as usinas costumam ter um papel importante na dinâmica regional, sobretudo no período de sua construção, com a criação de empregos e o aumento da população nos municípios envolvidos, por outro lado, causam impactos sociais e ambientais, provocando a saída das populações ribeirinhas, interferindo na dinâmica das populações indígenas locais, que praticam o extrativismo, a agricultura de subsistência e comercial, a pesca, dentre outras atividades. A população atingida pela construção das usinas hidrelétricas em geral é realocada e reassentada em outro local, dando origem a vários reassentamentos, nem sempre lhes sendo garantidas as mesmas infraestruturas de anteriormente, ou até mesmo a manutenção do mesmo estilo de vida. Em consequência da existência de várias categorias de trabalhadores, associações ou grupos na mesma área, dificultam-se as formas de organização e mobilização dessa população, no sentido de cobrança efetiva de indenização e outras medidas compensatórias, o que posteriormente, dificultará organização de associações ou grupos para efetivarem seus anseios e busca de soluções para os diversos problemas.

A escolha dessa área de pesquisa deu-se por duas razões: primeiramente, comecei a questionar alguns aspectos acerca da construção de hidrelétricas e, sobretudo, uma preocupação pessoal que me abateu o espírito a respeito de como ficaria a população atingida pelas barragens. A segunda razão foi discutir questões como os direitos e garantias socioambientais envolvendo a implantação de usinas hidrelétricas, e os conflitos e desafios decorrentes desse processo.

A pesquisa, que teve como objetivo compreender os aspectos socioambientais e econômicos levados em consideração no processo de Licenciamento Ambiental, fazendo uma retomada da discussão sobre a construção de hidrelétricas e suas implicações socioambientais, identificando como foram consideradas as variáveis ambientais no período de implantação, a população local e ribeirinha e como se deu e como se dá atualmente a atuação dos órgãos públicos na concessão e liberação destes licenciamentos.

Acredito que pesquisas dessa natureza possam contribuir para as discussões relacionadas às questões socioambientais existentes na construção de Usinas Hidrelétricas. Outrossim, poderá servir como um referencial para ações e tomadas de decisões dos agentes públicos, levando em consideração as questões socioambientais na implantação destas Usinas para a diminuição de problemas futuros. A bibliografia pesquisada auxiliou, pois pude compreender os impactos ocasionados pela construção de Usinas Hidrelétricas quanto a questões ambientais, sobre pequena produção e agricultura familiar discutidas por diversos autores e pesquisadores, que fundamentaram a elaboração deste trabalho.

Busquei elementos para compreender a realidade investigada. Para atingir os propósitos estabelecidos, dividi o trabalho em quatro partes – quatro capítulos. No primeiro tópico, abordo a proteção ambiental, o processo histórico nacional e internacional e sua evolução até os dias de hoje. No segundo tópico, tratei da conceituação do licenciamento ambiental e do processo que envolve a sua liberação. No terceiro tópico produzi a conceituação das Usinas Hidrelétricas com o processo de construção e seus impactos no Brasil. No quarto e último tópico, foram apresentadas informações referentes à construção de Usinas Hidrelétricas de Belo Monte e seus impactos no Brasil, bem como os impactos socioambientais que provocaram as mudanças no ambiente e na vida da população indígena, dos pequenos produtores, e da população local atingida por tal empreendimento, finalizando com algumas sugestões de aperfeiçoamento do licenciamento ambiental de hidroelétricas.

Compõem o trabalho, além desta introdução e das três partes, as considerações finais, e a bibliografia.

1. A PROTEÇÃO AMBIENTAL

A exploração da natureza realizada pelo homem é tão antiga quanto sua existência. Nos primórdios das civilizações, essa exploração tinha como objetivo a sobrevivência, e, mais tarde, o intuito era o de angariar riquezas, contudo, o foco sempre esteve em retirar da natureza em proveito da humanidade. A ausência de uma postura racional na utilização dos recursos naturais acabou por gerar um processo de degradação ambiental e a direta escassez dos recursos.

Com passar dos anos, diante da deterioração desenfreada e da conscientização da finitude dos recursos naturais, a humanidade se viu obrigada a proteger o ambiente diante das consequências desastrosas que se apresentavam se mantivéssemos tal conduta.

Sentiu-se, então, a necessidade de proteção ao meio ambiente visando à preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico.

Porém, devido à grande urbanização das sociedades e crescente industrialização decorrente dos avanços científicos e tecnológicos e a crescente demanda civilizatória, a crise ambiental se viu agravada, diante de perdas de biodiversidade e destruição de ecossistemas.

Em meio a tantas mudanças ocasionadas por essa agressão desenfreada ao meio ambiente, e conseqüente impacto na qualidade de vida das populações ao redor do planeta, ficou visível a importância de conservar um meio ambiente equilibrado, uma vez que os problemas ambientais não são isolados, afetando todos que estão em volta. O Meio Ambiente passou a se tornar de relativa importância mundial quando se notou grandes mudanças climáticas e ecológicas, afetando a vida das pessoas no mundo todo.

O Meio Ambiente e o Direito Ambiental durante os últimos anos passaram a fazer parte dos assuntos relevantes em escala global. Com as mudanças climáticas, desastres naturais, extinção de espécies e outras catástrofes ambientais, surgiu uma consciência ambiental mundial, percebeu-se a necessidade de uma conscientização e educação ambiental para que de tal forma fosse possível garantir a qualidade de vida para atuais e futuras gerações.

Com o surgimento de uma consciência em relação à necessidade de preservação e cuidado com o meio ambiente, percebeu-se que através dos anos e dos modelos econômicos adotados pelos países que o meio ambiente tem sofrido agressões, causando devastações em seus recursos, degradações que impactam diretamente na qualidade de vida do homem. Ficou demonstrado que o modelo de desenvolvimento econômico global se esgota a cada dia quando

não visa a preservação dos bens naturais renováveis e não renováveis, entrando em conflito com a ideia de qualidade de vida em prol de um modelo de consumo, desta forma, surge a necessidade de controle e preservação do Meio Ambiente para que assim possa também preservar a qualidade de vida. O Direito ao Meio ambiente ecologicamente equilibrado se mostra cada vez mais importante para a manutenção da vida saudável para atual e futuras gerações.

“[...] o meio ambiente, como bem jurídico protegido, merecedor da tutela penal, passa pela consideração como bem difuso, material ou imaterial, supra-individual, que abrange a vida, a saúde, da presente geração e das futuras gerações, o patrimônio e outros interesses, inclusive não humanos.”¹

Para ANTUNES (2015, p. 25) “o grau maior de proteção ambiental é uma razão direta do maior nível de bem-estar social e renda da população”.² O desenvolvimento sustentável constata que “os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas se desenvolvam alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma planejada” FIORILLO (2001, p. 24).³

É reconhecida a importância da preservação e proteção do Meio Ambiental, uma vez que está diretamente ligada a sobrevivência dos seres humanos. Devemos então tratar da proteção ao meio ambiente e da pessoa humana não mais como temas distintos, mas sim como um conjunto, requerendo, desta forma, a mais ampla proteção dos Direitos interno e internacional.

1.1 Proteção internacional ao meio ambiente

O direito internacional ambiental é derivado de um processo de expansão do direito internacional moderno, que não trata apenas de fronteiras, como o direito internacional clássico, mas também de problemas comuns, processo típico de um período de globalização jurídica.⁴

¹ FREITAS, Gilberto Passos de. Ilícito penal ambiental e reparação do dano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. P. 102

² ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2015;

³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal – São Paulo : Saraiva, 2013;

⁴ VARELLA, Marcelo Dias. Direito internacional econômico ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.p. 22

O direito internacional do meio ambiente possui princípios basilares, que norteiam as tomadas de decisões referentes ao assunto, o Princípio da cooperação internacional é o que melhor caracteriza o movimento, pois tem como pilar a necessidade de colaboração para maior garantia da preservação do meio ambiente, entendendo que é indispensável a cooperação dos municípios, estados e países no sentido de tentar diminuir os impactos ambientais provenientes da atividade humana. Tal cooperação se dá através de acordos e tratados bilaterais ou multilaterais desde que respeitados a soberania dos Estados.

A primeira Conferência global voltada para o tema meio ambiente foi Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, conhecida como a Conferência de Estocolmo e aconteceu no dia 05 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia, onde foram adotados determinados princípios “comuns que inspirarão e guiarão os esforços dos povos do mundo a fim de preservar e melhorar o meio ambiente”.⁵

A Conferência de Estocolmo ficou conhecida como o grande marco do movimento ecológico, pois uniu países industrializados e em desenvolvimento para discutirem assuntos relacionados ao meio ambiente.

Na Declaração de Estocolmo, foram definidos 26 princípios que tratam de temas de interesse comum da humanidade, tentando conciliar a proteção do Meio Ambiente e o direito ao desenvolvimento, buscando, para isso, critérios e princípios comuns.

Duas décadas mais tarde, no ano de 1992, a cidade do Rio de Janeiro foi sede da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED), conhecida como Rio-92 ou Cúpula da Terra. A ela compareceram delegações nacionais de 179 países, demonstrando a preocupação mundial com os problemas ambientais.⁶ Nessa conferência diversos documentos de grande relevância foram produzidos, entre eles a Agenda 21, que se mostrou um dos documentos mais abrangentes produzidos nessa conferência por abranger assuntos como proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Desde então, existe um movimento global voltado à conscientização mundial para a importância da preservação do meio ambiente equilibrado, com tomadas de decisões que andem para esse caminho e cobrança internacional quando não feitos.

⁵ PASSOS, Priscilla N. C. A Conferência de Estocolmo como Ponto de Partida para a Proteção Internacional do Meio Ambiente. Revista: Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba-PR, V. 6, 25 p., 2009. Disponível em <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/266/195>. Acesso em: 12 set. 2017

⁶ Direito Ambiental. O que é Direito Ambiental. Uberlândia – MG, 2010. Disponível em: <<http://www.direitoambiental.adv.br/ambiental.qps/Ref/PAIA-6S9TNQ>>. Acesso em: 15 set. 2017.

Ainda é um processo relativamente novo e difícil, uma vez que a proteção ambiental contrasta diretamente com o modelo econômico adotado hoje na maior parte do mundo. Mas, ainda que de forma lenta, diante de todas as mudanças que acontecem todos os dias em relação aos nossos recursos naturais fica cada vez mais claro que a manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado é também a manutenção da vida humana, e que sem nossos recursos naturais, a vida na terra é quase que inviável.

1.2 Proteção interna ao meio ambiente

A Constituição Federal de 1988, caminhando com a evolução do ordenamento jurídico internacional, diante das declarações e convenções que tinham como objetivo a proteção ambiental, consagrou em seu artigo 225, o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental da pessoa humana.

O capítulo próprio através do qual se constitucionalizou a proteção ao meio ambiente foi inserido no Título da “Ordem Social”, contando com diversos outros dispositivos voltados à tutela ecológica, ao lado de vários outros temas constitucionais de grande relevância, demonstrando que a proteção ambiental passava a ser um direito fundamental do indivíduo e da coletividade sendo de tal forma tarefa fundamental do Estado.

As primeiras tentativas foram feitas através de aplicação de metodologias para avaliação de impactos ambientais, que foram decorrentes de exigências de órgãos financeiros internacionais para aprovação de empréstimos a projetos governamentais. Com a crescente conscientização da sociedade, tornou-se cada vez mais necessária a adoção de práticas adequadas de gerenciamento ambiental em quaisquer atividades modificadoras do meio ambiente.

Essas mudanças no modo de lidar com o meio ambiente levou o governo brasileiro a sancionar, em 1981, a Lei nº 6.938 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA⁷, contemplando fundamentos para a

⁷ A atuação do SISNAMA se dá mediante articulação coordenada dos Órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA.

proteção ambiental no país, os quais vêm sendo regulamentados por meio de decretos, resoluções dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, normas e portarias.

Posteriormente o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 aparece como institucionalização do Direito Socioambiental no Brasil. Essa mesma Carta Magna tem em seu artigo 3º dentre outros vários direitos a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais, demonstrando desta forma a importância e a prioridade para o Estado Brasileiro da garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Desta forma, criou-se o Licenciamento Ambiental, dentre outros, como instrumento de operacionalização da Política Nacional do Meio Ambiente, para “promover o controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.⁸

Outro instrumento de relevante importância para a proteção do meio ambiente e o equilíbrio socioambiental e econômico se deu através da criação das Áreas de Proteção Ambiental (APA) que conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei 9.985 de 18 de julho de 2000: ”. É uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. ”⁹

⁸ BRASIL. Lei nº 6938 de agosto 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 10, caput. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm.

⁹ BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 15 set. 2017.

2. LICENÇA AMBIENTAL

O Licenciamento ambiental é o instrumento pelo qual o poder público, através de seus órgãos ambientais, regula a implementação de empreendimentos no país com o objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente. Surgiu primeiramente no ano de 1924 com a legislação que disciplinava o controle de poluição no estado de São Paulo. Posteriormente, no ano de 1981, através da lei 6.938 foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente, com as diretrizes principais do licenciamento ambiental, sendo regulamentada pelo Decreto nº 99.274 de 1990 através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que se assevera em seu artigo 2º:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.¹⁰

Através da leitura dispositivo destacado vemos claramente que o legislador se preocupou em compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção e preservação do meio ambiente e o equilíbrio ecológico. Nessa ótica a Política Nacional do Meio Ambiente veio como objetivo de integrar e harmonizar o crescimento socioeconômico com a preservação e

¹⁰ BRASIL .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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 15 set. 2017.

manutenção da qualidade e equilíbrio do meio ambiente. Para isso, tivemos a alteração da Política Nacional do meio ambiente através da Lei Complementar 140 de 2011, que trouxe taxativamente a obrigatoriedade do licenciamento ambiental prévio para toda e qualquer obra ou atividade que utilize recursos naturais e seja potencialmente poluidora, além de ter descrito de forma mais cristalina qual a competência peculiar de cada ente federativo no que tange às atividades administrativas inerentes ao licenciamento (artigos 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 140/2011).

O Licenciamento ambiental foi se tornando então um importante instrumento de defesa dos recursos ambientais, conforme Resolução Conama 237/97 que em seu artigo 1º o conceitua como:

“O procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades localizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.”¹¹

O trecho revela que a licença ambiental é definida como:

“O ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.”¹²

A Avaliação de Impacto Ambiental - AIA foi a primeira ferramenta de política ambiental de uso corrente no Brasil, implantada como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), pela Lei nº 6.938/818. Entretanto, foi a partir da Resolução

¹¹ BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23/01/1986 - Artigo 1º Disponível: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 15 set. 2017.

¹² BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23/01/1986 - Artigo 11, § 2º. Disponível: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 15 set. 2017.

Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986, que se estabeleceram as definições, responsabilidades, critérios e diretrizes gerais para seu uso e implementação. Esta Resolução vinculou a AIA ao licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, definindo como um dos instrumentos de avaliação de impactos o Estudo de Impacto Ambiental e seu Respetivo Relatório - EIA/RIMA. A obrigatoriedade destes estudos significou um marco na evolução do ambientalíssimo brasileiro, dado que, até meados da década passada, nos projetos de empreendimentos, apenas eram considerados as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação mais séria com o meio ambiente, em contraste com o interesse público.

O licenciamento ambiental consiste no encadeamento de atos administrativos vinculados, ou seja, atos para os quais a legislação estabelece tanto os requisitos como as condições para que sejam praticados. Desta forma deve ser precedido de EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e respectivo RIMA sempre que a obra ou atividade possa causar significativo impacto ambiental, conforme artigo 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal e Resoluções do CONAMA nº 00/8 e nº 27/7.

Após este primeiro momento de estudo dos possíveis impactos relacionados a obra ou atividade, o licenciamento entra em suas três fases de desenvolvimento, distintas entre si, onde serão expedidas as licenças necessárias para instalação e andamento dos projetos, sendo que cada uma delas depende da emissão da licença que a precede.

A partir daí estabelece as condicionantes necessárias a serem cumpridas para viabilizar as próximas fases de implantação do empreendimento. Se durante esse processo for constatado um significativo potencial de degradação será necessária a elaboração de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) que deverá ser entregue ao órgão ambiental pelo responsável pelo empreendimento em momento anterior a expedição à licença previa.

A primeira etapa do licenciamento e a Licença Prévia (LP) através dela será analisada a viabilidade ambiental do empreendimento, aprovando a localização e concepção, e determinando os requisitos e condicionantes necessárias a serem atendidas nas fases seguintes da licença. A LP é concedida na fase preliminar de planejamento do empreendimento ou atividade por um prazo máximo de 5 (cinco) anos.

A segunda fase do licenciamento ambiental é a que autoriza o início da instalação do empreendimento ou atividade por meio da Licença de instalação, conforme o atendimento das condicionantes estipuladas na fase da Licença Previa.

Após cumpridas todas as exigências e condicionantes das etapas anteriores (licenças prévia e de instalação), ocorre a terceira e última fase do Licenciamento Ambiental, a licença de operação. A licença de operação vai permitir o início das operações do empreendimento ou atividade, desde que cumpridos todos os requisitos previstos nas licenças anteriores e na implementação de novas condicionantes que se achem necessárias para o controle e preservação socioambiental.

Verificamos então, que o licenciamento ambiental é o instrumento pelo qual o Estado Brasileiro, através da Administração Pública e seu órgão licenciador, identifica os possíveis danos ambientais causados por um empreendimento ou atividade, e regula a atividade do empreendedor para impedir a ocorrência de tais danos, verificando se sua atividade está de acordo com os padrões ambientais permitidos, de forma a permitir e propiciar a plena compatibilização entre a iniciativa econômica e a preservação ambiental, sustentável e imprescindível.

2.1 Procedimentos

A legislação ambiental brasileira, fez com que o setor elétrico brasileiro aperfeiçoasse os projetos de usinas e sistemas de transmissão, observando os aspectos socioambientais.

Os Estudos de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, além da realização de audiências públicas, são condições básicas no processo de licenciamento ambiental.

A Resolução CONAMA nº 00/8 enuncia, em seu artigo 2º, as atividades que dependerão, obrigatoriamente, de EIA-RIMA, por serem potencialmente poluidoras do meio ambiente, tais como obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos como, por exemplo, barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, retificação de cursos d'água, estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, ferrovias, portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos, entre outras.

O procedimento administrativo prévio à expedição da licença ambiental pode ser dividido em cinco blocos: (i) requerimento da licença e seu anúncio público; (ii) anúncio

público do recebimento do EIA-RIMA e chamada pública para solicitação de audiência; (iii) realização ou dispensa da audiência pública; (iv) parecer conclusivo do órgão ambiental sobre o estudo realizado; e (v) aprovação do estudo e início do licenciamento ambiental propriamente dito.

O licenciamento ambiental é um processo dinâmico, o Decreto Federal nº .27/0, suplementado pela Resolução CONAMA nº 27/7, estabeleceu o processo trifásico de emissão de licenças, a saber: Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO.

A Instrução Normativa do IBAMA nº 065, de 13 de abril 2005, estabelece rito específico para o licenciamento ambiental de UHE e PCH e a etapa de instauração do processo.

No caso específico das usinas hidrelétricas, para se contratar sua energia em um leilão, somente aquelas com Licença Prévia – LP podem participar dos leilões de energia elétrica. Dessa forma, busca-se, antecipadamente, garantir condições para viabilidade ambiental do empreendimento.

Além desses estudos, o projeto básico de uma usina contempla o Projeto Básico Ambiental – PBA que atende a todas as exigências de caráter socioambiental e que permitem a obtenção da Licença de Instalação – LI. Os projetos de Usinas Hidrelétricas têm sido exaustivamente debatidos, por meio de audiências públicas, nos locais a serem implantados, com as comunidades locais, as comunidades indígenas, as associações de classe, as prefeituras e as secretarias dos Estados.

Vale destacar o atendimento ao conjunto de outras exigências ambientais como a Autorização de Supressão Vegetal, a Autorização de Coleta e a Outorga de Direito do Uso da Água, que são necessários para que o empreendimento seja construído e entre em operação, a partir da obtenção da Licença de Operação – LO. Na fase da liberação da LO o órgão ambiental verifica se todas as exigências prévias foram cumpridas nas etapas anteriores.

2.1.1 Licença Prévia

A Licença Prévia (LP) assevera se a atividade proposta, do ponto de vista ambiental, é viável naquele lugar, mas as obras com esse documento ainda não podem ser iniciadas.

Quando a LP é emitida, ela registra a lista de obrigações (condicionantes) que o empreendedor precisa fazer antes e durante a implantação do projeto. É concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade onde são aprovadas sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. O prazo de validade deverá ser no mínimo, o estabelecido pelo cronograma, não podendo ser superior a cinco anos, no máximo. É importante destacar que esta licença, mesmo sendo a que inicia o processo, não autoriza o início das obras, mas é condição *sine qua non* para o início do empreendimento.

2.1.2 Licença de Instalação

A Licença de Instalação (LI) autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambientais e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. Quando há uma comprovação de que as condicionantes estão sendo cumpridas, o órgão licenciador emite a LI. Esse instrumento permite que as obras sejam iniciadas. Nessa fase é elaborado o projeto executivo da atividade, o qual constitui em uma reestruturação do projeto original, porém com mais detalhes.

2.1.3 Licença de Operação

A Licença de Operação (LO) autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Com a conclusão da obra, o empreendedor solicita a LO. Essa licença permite que o empreendimento comece a funcionar. O prazo de validade deverá considerar os planos de controle ambiental e será, no mínimo, de quatro anos, e no máximo, de dez anos. Salientamos, porém, que o processo de licenciamento não tem um fim, haverá sempre uma renovação periódica da licença de operação.

2.1.4 Modificação, suspensão e cancelamento da licença ambiental

A Licença Ambiental possui natureza não definitiva e dinâmica, diante disso tem-se a sua submissão a adequações necessárias em busca de manter equilíbrio ecológico, desta forma suas condicionantes podem ser alteradas. Conforme dispõe o art. 19 da Resolução CONAMA 237/199:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

- I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.
- II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.
- III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Uma inovação tecnológica que minimize os impactos ambientais, algum erro nas informações contidas no processo de licenciamento são hipóteses que podem levar a anulação, suspensão ou modificação do licenciamento ambiental.

3. AS USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL

Com o desenvolvimento industrial e científico, o crescimento das populações mundiais, a energia elétrica passou a ser cada vez mais essencial para o dia a dia das pessoas, seja em suas atividades cotidianas, como a iluminação de casas e ruas, a utilização de eletrodomésticos, ou até no funcionamento de indústrias. Tudo depende da energia para funcionar, em especial da energia elétrica.

Desta forma, a demanda de energia, seja ela comercial, industrial ou mesmo domésticos, tem crescido muito nos últimos anos, conforme cresce a população mundial e seu nível de consumo. Com o aumento da demanda existe também a necessidade de aumentar a oferta.

O Governo Brasileiro, com o intuito de suprir essa demanda crescente de energia, para fins residenciais e industriais, se projeta para aumentar também o fornecimento de energia, focando sempre na energia elétrica através da construção de Usinas Hidrelétricas.

Diante desse crescimento de construção de Usinas Hidrelétricas, surgiram também vários questionamentos. Apesar do Brasil possui o quarto maior potencial hidrelétrico do mundo. Apenas 1/3 está sendo explorado, enquanto os Estados Unidos já explorou 60% do seu potencial.

Desconsiderar essa fonte energética é abrir mão de uma energia renovável, limpa e inesgotável. A energia das hidrelétricas proporciona uma vantagem econômica aos brasileiros, pois temos a *expertise* de toda a sua cadeia produtiva, não dependendo de tecnologias de outros países, sendo que é uma energia barata que favorece nossos produtos numa competição com outras nações, porém, existe ainda um grande desafio quando se trata de usufruir desse bem, sem causar tantos danos socioambientais aos atores envolvidos nesse processo e a sociedade em geral.

A Usina Hidrelétrica é uma instalação industrial destinada a produzir energia elétrica por intermédio da transformação da energia proveniente do movimento das águas dos rios, utilizando desnível natural – como queda d'água - ou artificial, produzido por desvio do curso original do rio.

Um dos fatores para a escolha é o potencial hidráulico do rio, caracterizado pela vazão hidráulica e pela concentração dos desníveis existentes ao longo de seu curso. A vazão de um rio depende de suas condições geológicas, como largura, inclinação, tipo de solo, obstáculos, quedas, além da quantidade de chuvas que o alimentam.

O Brasil tem a maior reserva mundial de água doce do planeta, cerca de 14%, sendo oito bacias hidrográficas espalhadas por todas as regiões brasileiras, com rios de pequenas e grandes extensões e vazões. Todo esse grande potencial permite que o Brasil seja uma referência no cenário mundial de geração hidrelétrica.

Para que seja atestado a viabilidade da construção de uma Usina é feito um estudo, sua primeira etapa é o estudo de inventário das bacias hidrográficas, onde são pesquisados os locais apropriados para a construção das usinas, buscando o melhor aproveitamento ótimo da bacia sob o aspecto energético, econômico e socioambiental. Em seguida, são realizados estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental, etapa em que parâmetros de engenharia, meio ambiente e de economia são analisados com mais detalhes para verificar a viabilidade de se construir o empreendimento. Após a aprovação dos estudos de viabilidade é realizado o licenciamento ambiental da usina.

O Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas e suas eventuais revisões são realizados de acordo com os critérios, procedimentos e instruções estabelecidos no Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, sendo que o potencial hidrelétrico estimado em todo o Brasil é de 260 mil MW.

O Governo Federal vem, nos últimos anos, ampliando e revisando os estudos de inventários das bacias hidrográficas, hoje 42% do potencial hidrelétrico do Brasil está localizado na região Norte e somente 10% desse potencial foi explorado, o que nos demonstra que a utilização da energia Hidrelétrica ainda irá crescer muito no país, tornando cada vez mais importante a conscientização para a importância do desenvolvimento econômico sustentável, para que possamos crescer economicamente, mas jamais esquecendo da manutenção de uma política socioambiental efetiva, garantindo assim esse direito fundamental de todo ser humano que é um meio ambiente equilibrado.

3.1. As principais estruturas e componentes de uma Usina Hidrelétrica

As principais estruturas de uma Usina Hidrelétrica podem ser divididas nas seguintes partes:

Reservatório— formado pelo represamento da água do rio, por meio da construção de barragens;

Vertedouro - estrutura que controla o nível do reservatório;

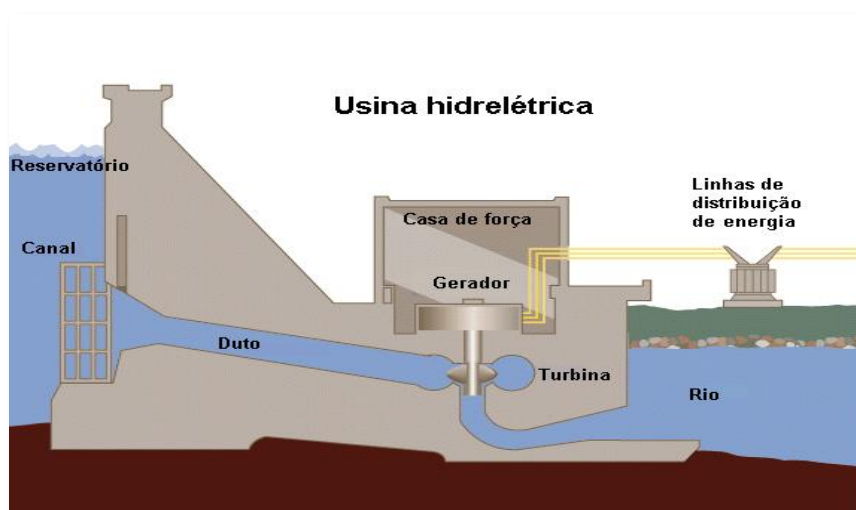
Conduto ou duto de entrada – é a estrutura que canaliza a entrada da água do reservatório até a turbina;

Turbina – equipamento que transforma energia hidráulica em energia mecânica, por força da água com grande pressão nas pás montadas em torno de um eixo;

Gerador – equipamento que transforma energia mecânica em energia elétrica, por efeitos de induções magnéticas entre o estator (parte fixa) e rotor (parte móvel);

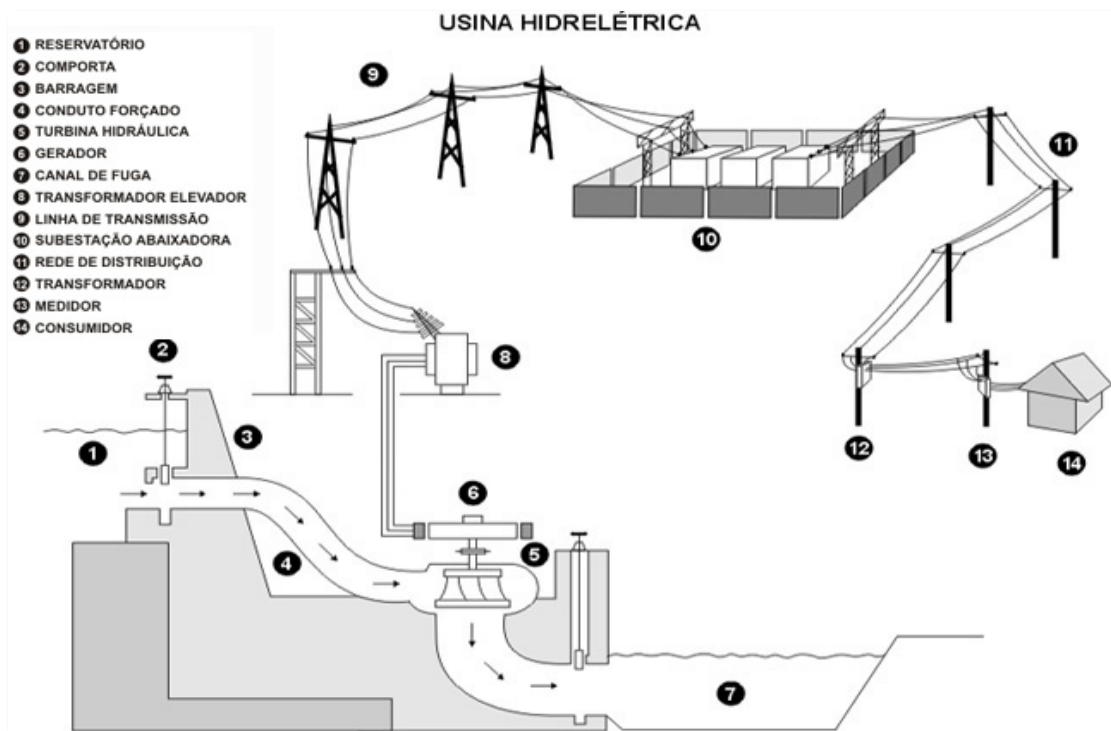
Casa de Força – ambiente onde estão instalados equipamentos eletromecânicos utilizados para a geração de energia elétrica;

Transformador - equipamento eletromecânico destinado a elevar a tensão (voltagem) de geração, para que a energia seja enviada a grandes distâncias pelas linhas de transmissão;



A energia elétrica produzida na usina é transportada por linhas de transmissão existentes em todo o território nacional. Para sair da usina e ser utilizada, a energia elétrica passa por transformadores elevadores, pelas linhas de transmissão, subestações abaixadoras e redes de distribuição até chegar às residências, lojas comerciais, indústrias, hospitais, escolas e outros estabelecimentos.

Ao chegar ao consumidor a energia elétrica pode ser transformada em outras formas de energia, como, por exemplo, em energia sonora, ao ligar um aparelho de som, ou em energia luminosa, quando acendemos uma lâmpada.



Após a etapa de estudos de inventário e viabilidade e do licenciamento ambiental da usina é realizado um leilão público, onde empreendedores concorrem oferecendo o menor preço para a venda da energia do empreendimento. Na sequência, o empreendimento entra na etapa do projeto básico, momento em que há o detalhamento dos estudos de engenharia e de meio ambiente. Simultaneamente é iniciada a etapa da construção. Finalmente, concluída a obra, a usina entra na fase de operação comercial.

Como qualquer outro empreendimento de infraestrutura, as usinas hidrelétricas também causam alterações no meio ambiente. Entre outros fatores estão os impactos na fauna e na flora, a inundação de áreas pela criação de reservatórios, a relocação de moradores nas áreas do projeto e as perdas de acervos patrimoniais e culturais.

Nos estudos e nos projetos do setor elétrico, são obrigatórias na legislação ações preventivas para mitigar esses impactos e preservar a qualidade ambiental dessas áreas, contemplando saúde pública, educação, saneamento, segurança, habitação e a preservação da biodiversidade, entre outras.

1.2 O Processo

De um lado, a geração de energia hidroelétrica não depende exclusivamente de fatores topográficos e tecnológicos, mas sobretudo da água. Este vital insumo depende não apenas do regime das chuvas, mas de sua correta gestão - que inclui a manutenção dos processos ecológicos essenciais ao ciclo de renovação da água.

O crescimento econômico brasileiro, que vem se intensificando nos últimos 20 (vinte) anos, foi responsável por um significativo aumento na demanda de energia no país. Desta forma, e sem vislumbrar outras formas melhores de fornecimento de energia, o setor elétrico foi se tornando o gargalo em potencial do crescimento econômico.

Para que fosse possível atender essa crescente demanda energética, várias medidas foram tomadas, entre elas a criação da Empresa de Energia Elétrica (EPE), pois atualmente a energia elétrica no Brasil provem predominantemente de sua matriz hídrica.

De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia (BRASIL, 2013), a hidroeletricidade se manterá predominante dentre as diversas fontes de geração, com expansão direcionada principalmente ao aproveitamento hidrelétrico na região amazônica. Além das usinas hidrelétricas já instaladas e em operação na região, outras vêm sendo construídas ou planejadas. Ainda segundo o Plano Decenal (BRASIL, 2013), só na região amazônica estão previstas as conclusões da construção de oito usinas hidrelétricas até 2018, sendo elas Jirau, Colider, Ferreira Gomes, Belo Monte, Teles Pires, Salto Apiacás, Cachoeira Caldeirão e Sinop. Já para o período de 2018 a 2022 são previstas mais nove usinas na região: São Manoel, São

Luiz do Tapajós, Jatobá, Tabajara, Castanheira, Bem Querer, Salto Augusto Baixo, São Simão Alto e Marabá (BRASIL, 2013).

De acordo com o relatório do Banco Mundial (2008), problemas durante o licenciamento ambiental de projetos hidrelétricos no Brasil têm causado a impossibilidade de sua implantação de forma previsível e dentro de prazos razoáveis. A má qualidade dos estudos de impacto ambiental (EIA) e da sua respectiva avaliação, a falta de um sistema adequado para resolução de conflitos, a ausência de regras claras para a compensação social e a carência de profissionais da área social no órgão ambiental federal são alguns dos principais problemas no licenciamento de hidrelétricas apontados no relatório ¹³

Apesar de todas as medidas que são necessárias serem adotadas e as novas tecnologias aplicadas aos projetos hidrelétricos, os conflitos decorrentes dos impactos socioambientais causados por esse tipo de empreendimento, principalmente em se falando das populações locais, ainda são frequentes, em especial na região Amazônica.

O relatório do Comitê Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH, 2010), apresentado após quatro anos de análise da construção de barragens hidrelétricas no Brasil, aponta que violações aos direitos das populações do entorno têm sido recorrentes durante a implementação de barragens, causando o aumento das desigualdades sociais e da pobreza.

Diante desta problemática, a sociedade civil vem se organizando para reagir e lutar contra problemas que deveriam ter sido evitados e mitigados por meio do licenciamento. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) foi formado a partir deste processo, destacando-se por ser um movimento social construído diretamente pelas populações impactadas. Também se destaca o Movimento Xingu Vivo, coletivo de organizações e movimentos sociais das regiões impactadas pela Hidrelétrica de Belo Monte. Além disso, uma série de Organizações Não Governamentais (ONGs) nacionais e internacionais também vêm se juntando à mobilização, como o Instituto Socioambiental (ISA), Amigos da Terra, International Rivers, Greenpeace, World Wide Fund for Nature, Amazon Watch, dentre outros.

¹³ BANCO MUNDIAL. Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate: relatório principal. Brasília, DF, 2008.

Apesar do processo de instalação de Usinas Hidrelétricas no Brasil seja rodeado por regras e leis, sendo umas das legislações mais completas e exigentes do mundo, nota-se que muitas são as mudanças necessárias para que essa legislação seja posta em prática de forma eficaz. Não há dúvidas de que a energia hidrelétrica é de extrema importância no mundo atualmente, devido a toda a evolução tecnológica existente e a necessidade de eletricidade para suprir a demanda, no entanto, está cada vez mais clara a importância de associar o desenvolvimento econômico com a garantia os direitos socioambientais.

4. A PROBLEMÁTICA SOCIAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NAS HIDRELÉTRICAS

As Usinas Hidrelétricas tornaram-se ao longo dos anos uma importante forma de obtenção de energia, porém os grandes empreendimentos como as Usinas tornam o cumprimento das obrigações relacionadas aos impactos socioambientais nas populações locais um dos principais desafios.

O Licenciamento Ambiental constitui um dos principais instrumentos de controle e cumprimento dessas obrigações, com o objetivo de prevenção do dano ao meio ambiente e as populações envolvidas, não apenas escolhendo pela intervenção que cause menos impacto, mas também adotando medidas mitigatórias para os impactos socioambientais causados.

Os resultados atuais relativos a pesquisas relacionadas as Usinas Hidrelétricas na Amazônia Brasileira mostram que o licenciamento ambiental tem sido deficitário no controle e mitigação de impactos socioambientais, devido a irregularidades no procedimento, principalmente quando relacionadas a participação da população impactada pelo empreendimento na tomada de decisões, ou pela qualidade e abrangência dos estudos de impacto ambiental e a viabilidade do empreendimento e cumprimento das condicionantes das licenças.

Essa deficiência apresentada pelo licenciamento ambiental, pela falta de capacidade técnica dos órgãos licenciadores para lidar com a dimensão humana, a baixa efetividade dos mecanismos de participação e a incapacidade de elaboração de diagnósticos capazes de garantir a proteção das populações impactadas tem tornado o licenciamento ambiental incapaz de produzir seu propósito.

Diante disso, diversas ações judiciais estão sendo propostas contra a construção de grandes empreendimentos no Brasil, na maioria delas questiona-se a ausência de escuta prévia as populações impactadas pelo empreendimento e o não cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental que serviriam para mitigar e compensar os impactos causados.

Os aspectos sociais e ambientais do Estudo de Impacto Ambiental é um dos principais motivos geradores de ações devido as deficiências e insuficiências dos estudos. O descumprimento das condicionantes estabelecidas no processo de licenciamento também é uma das grandes causas de ações.

Todos esses eventos demonstram a necessidade de mudanças no processo de Licenciamento Ambiental. O grande número de ações decorrentes das construções e instalações

de Usinas Hidrelétricas nos mostram que esse processo tem sido deficitário no controle de mitigação dos impactos socioambientais.

4.1 O licenciamento ambiental de Belo Monte, Jirau e Santo Antonio e os conflitos decorrentes

O complexo hidrelétrico e hidroviário do Rio Madeira, conta com duas grandes Usinas Hidrelétricas localizadas no Estado de Rondônia, Jirau localizada a 136 km da capital e Santo Antonio a mais próxima da capital Porto Velho, 7 km rio acima, ambas obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

O processo de licenciamento ambiental dessas duas Usinas foi extremamente controverso, com forte intervenção política e pareceres técnicos contraditórios sobre a viabilidade e os riscos socioambientais inerentes ao projeto. Sendo que parte desses riscos diz respeito aos impactos causados às diversas populações indígenas e ribeirinhas inseridas nas áreas de influência dos projetos, além da capital Porto Velho.

A abertura do processo de licenciamento das duas foi feita no ano de 2003. No ano de 2004 o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) emitiu Termo de Referência (TR) para o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que, elaborado para atestar a viabilidade das duas usinas de forma integrada, foi protocolado no IBAMA em maio de 2005. Em março de 2007 o IBAMA emitiu o Parecer Técnico n. 014/2007 atestando a inviabilidade ambiental do empreendimento e a insuficiência do estudo de impacto ambiental elaborado, recomendando, dessa forma, a não concessão da licença prévia (LP) e a necessidade de estudos complementares.

Quatro meses após a emissão do Parecer Técnico n. 014/2007 atestando a inviabilidade ambiental do empreendimento, em julho de 2007, o IBAMA emitiu a licença prévia válida para as duas Usinas, contrariando parecer anterior do próprio órgão, a partir de então o restante do licenciamento das Usinas seguiu de forma separada. Dando continuidade às fases do licenciamento, o Ibama emitiu para a Usina de Jirau licença de instalação em novembro de 2008 e licença de operação em outubro de 2012, e para a Usina de Santo Antônio em 13 de agosto de 2008 o IBAMA emitiu a Licença de Instalação, a qual foi retificada no dia 18 do mesmo mês, e em setembro de 2011 emitiu a Licença de Operação.

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte inicialmente denominada Kararaô é um projeto antigo, de aproveitamento hidrelétrico do Rio Xingu, tem suas origens na década de 1970. Localizada na região da Volta Grande do Xingu, no Pará, sua área de abrangência engloba além de centros urbanos, existem na região diversas populações indígenas e ribeirinhas, locais integrados pela rodovia Transamazônica e pelo próprio Rio Xingu, nos trechos em que é navegável.

Para aproveitamento integral da Bacia do Rio Xingu, foram então previstos sete barramentos, que gerariam 19 mil megawatts, o que representaria o alagamento de mais de 18 mil km² atingindo doze terras indígenas, além de grupos isolados da região.

A Usina de Belo Monte assim como as Usinas do Rio Madeira é uma das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Apesar de ser um projeto da década de 1970, passou muito tempo parado devido aos conflitos quanto a sua viabilidade.

A forte resistência dos grupos indígenas, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, Igreja Católica e partidos políticos durante a década de 1980, findou cominando no abandono do projeto original. Depois de vários estudos e apresentação de projetos que tentavam trazer melhorias técnicas e ambientais, foi no período dos apagões de 2000, quando o governo viabilizou Belo Monte ao tomar diversas medidas emergenciais, com o objetivo de diminuir o déficit energético do país.

Durante esse processo a sociedade civil se organizou em um processo de luta em defesa dos povos do Xingu e para impedir o que consideravam um desastre ambiental de grandes proporções, porém o projeto historicamente controverso continuou a andar mesmo à revelia da legislação ambiental e das Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário.

A existência de Terras Indígenas nas áreas que seriam afetadas pela construção das Usinas foram fatores preponderantes para o aumento dos conflitos e as mudanças nos projetos originais. Se inicialmente pretendia-se inundar áreas de proteção, mudanças foram feitas com o objetivo de preservar as Terras Indígenas, porém com a mudança, ao invés de terem suas terras alagadas teriam seus rios esvaziados, o que obviamente afetaria de forma drástica tanto as populações indígenas como ribeirinhas uma vez que seu modo de vida é altamente dependente da existência do rio íntegro.

Diante de tantas mudanças e necessidade de adequação dos projetos, o licenciamento ambiental passa a ser visto como um entrave ao desenvolvimento e crescimento

econômico devido às incertezas geradas no seu processo. O Governo então passa a atuar de forma a enfraquecer os dispositivos de regulação ambiental e social, e conseqüentemente o processo de licenciamento, flexibilizando a legislação ambiental, desqualificando o aparato técnico estatal responsável pela gestão socioambiental, tornando o processo das licenças ambientais ineficazes, criando assim o que se chamou de “ambiente favorável aos investimentos”.

O Licenciamento Ambiental é um dos poucos processos de decisão política em que está prevista a participação popular, mesmo sendo limitado o número de audiências públicas. Segundo consta na legislação atual, o processo de consulta às populações impactadas pelo empreendimento deve ser levado em consideração para emissão ou não das licenças, e no caso de empreendimentos que impactam reservas indígenas, o artigo 231 da Constituição exige a prévia oitiva dos povos indígenas e o artigo 49 exige a prévia autorização específica e expressa do Congresso Nacional para cada empreendimento.

4.2 O Licenciamento de Belo Monte e as Terras Indígenas

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte teve seu projeto inicial na década de 1970 através dos estudos do inventário da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu, que foi concluído em 1980. Foram previstos então, sete barramentos, o que resultaria no alagamento de 18 mil km², atingindo 12 (doze) Terras Indígenas.

A partir de então, todo o processo de Licenciamento da Usina de Belo Monte ficou marcado por conflitos, lutas e resistências em defesa aos povos do Xingu que seriam brutalmente afetados com a liberação e construção do empreendimento. Os movimentos sociais, os grupos indígenas, a sociedade civil, organizaram-se em um movimento de resistência sem precedentes, fazendo o então projeto perder força e ser por hora abandonado.

No final da década de 1990, quando houve a crise do apagão, o projeto ressurgiu como a melhor opção para aumentar a oferta de energia. Nesse novo projeto reduziu-se a dimensão do reservatório e utilizando tecnologias mais modernas, que prometiam mais eficiência e menos impacto. Nos Governos que sucederam, Belo Monte foi considerada como projeto prioritário, e todos os esforços foram no sentido de viabilizar o empreendimento.

O novo projeto trouxe várias mudanças com o intuito de evitar a inundação da Terras Indígenas. Apesar de aparentar um grande ganho no projeto, na prática, essa solução

acarretou em um dano tão ou mais grave, o esvaziamento do rio. Essa ação teve como objetivo desclassificar os povos indígenas como população atingida, uma vez que na concepção hídrica adotada pela Eletrobrás atingido é apenas aqueles que estão em regiões inundadas, no entanto o desvio do Rio Xingu e a diminuição da sua vazão também impacta de forma significativa, as populações indígenas e ribeirinhas pela falta da água.

O modo de vida da população que vive no curso do rio é altamente dependente de sua integridade. O que garante a manutenção da navegabilidade, da biodiversidade, da reprodução de espécies, da pesca e conseqüentemente do comércio. O desvio do rio Xingu impede a manutenção das relações, e assim, impede também a manutenção da existência física e social dos grupos que vivem em seu curso.

Durante o processo de licenciamento, houve, por parte dos órgãos públicos envolvidos e do empreendedor, uma desconsideração às especificidades dos grupos indígenas. No Estudo de Impacto Ambiental o número de indígenas que seriam impactados com o empreendimento foi subestimado. As informações passadas para a população não era adequada ou mesmo refletia a realidade dos fatos. Poucas foram as audiências públicas voltadas a ouvir a opinião da população indígena.

Entre os grupos indígenas locais, a pesca e a agricultura são as bases de sustentação da vida na comunidade, com a mudança no curso do rio e da dinâmica de cheias e vazantes, inviabiliza-se assim ambas as atividades. Essas mudanças também afetam a qualidade da água na região, uma vez que as áreas alagadas podem produzir toxinas devido a vegetação submersa e ainda da decomposição de toda a matéria orgânica existente na área alagada, causando a contaminação da água, levando também a mortandade dos peixes que vivem no rio.

De fato, a qualidade de vida alcançada pela população indígena não é devidamente analisada pelo Estudo de Impacto Ambiental, muitas foram as conquistas em infraestrutura alcançadas em suas aldeias. Apesar de uma vida simples, os índios que ocupam a área possuem uma boa qualidade de vida, devido as diferentes fontes de riquezas que obtém de suas terras, e pela segurança e liberdade conquistadas, elementos incomensuráveis.

A proteção dos povos indígenas também está contida num âmbito de Desenvolvimento Sustentável. A convivência que eles estabeleceram com o meio mostra uma ligação especial com a preservação do meio ambiente. A tutela estatal sobre o Meio Ambiente não pode excluir quem já vive em harmonia com o meio natural e que garante a preservação deste.

A instalação da Usina, mesmo que atenda às condicionantes, altera substancialmente todo o modo de vida das populações locais, que dependem do rio, da floresta e da terra para sobreviver. Esses povos, sujeitos de fato e de direito sobre suas terras, devem sofrer o mínimo possível em qualquer intervenção no ambiente, sobretudo num rio tão abundante quanto o Xingu.

4.3. Por que a Usina de Belo Monte fracassou na Proteção Socioambiental

A Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte afetou profundamente a vida das populações que vivem próximo ao Rio Xingu. Para sua implementação houve uma alteração drástica no meio ambiente envolvido e conseqüentemente da população que vive em interação com o mesmo.

Belo Monte foi um projeto de Governo. Analisando seu contexto histórico e todos os conflitos decorrentes do mesmo fica claro que seu Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apresenta lacunas quando não ouviu de forma real as populações diretamente envolvidas no impacto gerado pela obra.

O IBAMA, mesmo sendo o órgão responsável pela fiscalização adequada e atenta dos requisitos necessários à instalação da Represa, agiu diversas vezes com frouxidão, concedendo licenças sem a devida contraprestação da concessionária. Conforme o voto do relator:

No curso da demanda, a Licença de Instalação 770/2011 foi substituída pela Licença de Instalação 795/2011, mesmo sem o cumprimento das seguintes condicionantes, conforme se depreende do Relatório do Processo de Licenciamento — RPL, de 26/05/2011 (fls. 3262), do Parecer Técnico — PT 52/2011, de 23/05/2011 (fls. 3262) e Ata de Reunião da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais, de 26/05/2011 (fls. 3262): a) condicionante da qualidade da água; b) condicionante de construção de equipamentos de saúde, educação e saneamento; c) condicionante das ações antecipatórias; d) condicionante da navegabilidade do rio Xingu; e) condicionante do cadastro socioeconômico dos grupos domésticos existentes na área diretamente afetada pela construção do empreendimento; f) condicionante dos índios citadinos e moradores da volta grande do Xingu; g) condicionante da espeleologia; e h) condicionantes indígenas, tais como a demarcação de terras indígenas e retirada de não índios das áreas demarcadas. Des. Fed. Souza Prudente. ¹⁴

¹⁴ (TRF-1 - AC: 9681920114013900 PA 0000968-19.2011.4.01.3900, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 16/12/2013, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.632 de 14/01/2014). Acesso em: 15 set. 2017.

Conforme a advogada Carolina Reis, do Instituto Socioambiental de Altamira, o que existe é “uma priorização na execução do cronograma da obra e esse mesmo esforço não é investido no atendimento das condicionantes, grande parte delas que prepararia a região para uma obra desse porte”.

Existe ainda um conflito no que tange a competência das Terras indígenas entre os órgãos IBAMA e FUNAI, onde se questiona se o IBAMA poderia se manifestar sobre o assunto para trazer celeridade ao processo de licenciamento. Sobre isso, o advogado do Instituto Socioambiental (ISA) Maurício Guetta aduz que o:

Ibama e órgãos estaduais não têm competência jurídica para se manifestar sobre impactos em terras indígenas. Se a manifestação da Funai for excluída, vai haver uma corrida ao Judiciário, gerando mais insegurança jurídica. Não se trata de estabelecer prazos, se trata de dar condições para que esses órgãos cumpram suas missões institucionais.

Ao conjecturar que permanecerão estáveis o modo de vida das categorias sociais afetadas pelo empreendimento, como pescadores, agricultores familiares, indígenas, ribeirinhos, não é apresentado nenhum dado consistente para tal informação. O EIA é apresentado de uma forma que tende a induzir a percepção de que os atingidos não sofrerão grandes mudanças, quando a realidade é bem distinta.

Através de Relatórios de Impacto socioambientais feitos pelo Instituto Socioambiental (ISA) ou até mesmo ao conversar com a população atingida direta ou indiretamente fica demonstrado a drástica mudança que tal empreendimento produziu e produzirá, tornando inviável a permanência e qualidade de vida local:

“Os Juruna da aldeia Miratu fizeram uma apresentação do monitoramento independente de segurança alimentar e atividade pesqueira na Terra Indígena Paquiçamba. O trabalho foi feito pela Associação Indígena Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu (Aymix), em parceria com a Universidade Federal do Pará (UFPA) e ISA

O estudo vem sendo realizado entre indígenas e pesquisadores da UFPA por meio da coleta de dados mensais sobre as dinâmicas da pesca e o consumo alimentar das famílias da aldeia. Esses dados são importantes para desenhar a linha base que permite comparar a situação antes do barramento com as transformações que estão acontecendo. “O objetivo do monitoramento é mostrar com dados reais que nós estamos sendo impactados. Queremos

denunciar isso não só nas nossas falas, mas nos dados colhidos todos os dias por nós mesmos”, conta Bel Juruna. ”¹⁵

As populações que vivem à margem do Rio, tanto a população ribeirinha quanto a população indígena, dependem do mesmo para sua sobrevivência. Com o desvio do Rio e consequente diminuição da sua vazão, torna-se inviável a manutenção de vida da população local uma vez devido à falta da água, de peixes e de todos os recursos hídricos subtraídos pelo desvio do curso do Rio.

Todos esses possíveis impactos gerados na população local é uma violação e subtração de seus direitos fundamentais, como a segurança alimentar e a segurança hídrica. Porém na elaboração do EIA vulnerabilidade alimentar e hídrica a que os grupos impactados direta ou indiretamente pela construção da Usina não são sequer mencionadas.

A ausência de um modelo estruturado para interpretação de dados quantitativos e qualitativos e de prospecção de viabilidade de recursos após a instalação da obra demonstra a incapacidade de despreparo dos elaboradores do Estudo de Impacto Ambiental quando relacionado à perspectiva humana, tornando-se apenas um relatório técnico-científico e violando Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais dos envolvidos.

A Constituição de 1988 garante a todos os brasileiros o direito a um meio ambiente equilibrado e preservado, sendo esse um Direito Fundamental. Desta forma questiona-se, até que ponto o desenvolvimento pode se sobrepor à sustentabilidade e à garantia de Direitos assegurados pela Constituição Federal, pois essa é a grande questão quando se trata de Belo Monte.

4.4 Sugestões de aperfeiçoamento do licenciamento ambiental de hidroelétricas

Muitos são os conflitos decorrentes do processo de construção e instalação dos empreendimentos, e basicamente todos se dão durante o processo de licenciamento ambiental ou em decorrência dele. As promoções de algumas medidas poderiam encerrar ou diminuir tais conflitos.

¹⁵ Norte Energia nega-se a prestar conta a comunidade afetada em Belo Monte <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/norte-energia-nega-se-a-prestar-contas-a-comunidades-afetadas-por-belo-monte>. Acesso em: 15 set. 2017.

Muitos são os critérios adotados para a análise do impacto socioambiental que a instalação de um empreendimento irá causar. O objetivo dessa análise é alcançar a maximização da eficiência econômico-energética em conjunto com a minimização dos impactos ambientais. A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um instrumento de extrema importância nesse cenário por ser o estudo feito previamente com o intuito de analisar os prováveis impactos associados a cada empreendimento, internalizando os custos relativos às ações de prevenção e compensação. Diante disso faz-se cada vez mais necessário a ampliação avaliação prévia (AIA) colocando a dimensão ambiental no mesmo patamar que outros parâmetros – econômicos, financeiros, tecnológicos e requisitos de mercado.

“Justifica-se no fato de que só assim aspectos ambientais e sociais poderão ser completamente internalizados e capazes de influenciar na concepção do projeto, indicando localização, ações mitigadoras, etc. Quanto mais cedo forem previstos os riscos, mais facilmente e com menores custos eles serão controlados. Neste sentido, insere-se a adoção de procedimentos para a avaliação de impactos ambientais já na fase de planejamento da expansão do setor elétrico. Ambiental. Estratégica, uma vez que se inserem estrategicamente na tomada de decisão. A modificação do cenário institucional do setor elétrico brasileiro, que inclui a participação de novos agentes e expande a geração de eletricidade para outras fontes além da hidroeletricidade.”¹⁶

Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e O Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), também são pontos importantes e que demandam melhorias, muitas vezes tem sido apresentado de maneira incompleta ou tendenciosa, prejudicando dessa forma todos os atos que dele demandam.

27 de maio de 2009 – O Ministério Público Federal propõe Ação Civil Pública (ACP nº 2008.39.03.000071-9) com pedido de liminar para, dentre outros, “declarar a nulidade do ato administrativo do aceite do EIA/RIMA proferido pelo Ibama: por apresentar vício no que tange a não exigir que todas as condicionantes apresentadas no termo de checagem do EIA/RIMA com o Termo de Referência, sejam apresentadas antes da decisão do aceite, violando a Instrução Normativa 184/2008 Ibama, bem como os princípios constitucionais da publicidade e da participação democrática previsto no art. 1º, 3º, 37e 225 da CRFB, (...); por omitir dolosamente parte do Estudo do Componente indígena do EIA/RIMA (denominado Estudo Etna ecológico), consistente no Estudo dos índios citadinos constantes no Termo de Referência

¹⁶ PROGRAMA PARA MINIMIZAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS IMPLANTADOS EM USINAS HIDRELÉTRICAS BRASILEIRAS - <https://www.ecodebate.com.br/2013/05/06/programa-para-minimizacao-de-impactos-ambientais-implantados-em-usinas-hidreletricas-brasileiras/>. Acesso em: 15 set. 2017.

da Funai, integrado ao do Ibama; pela ausência do estudo da sinergia do impacto dos empreendimentos hidrelétricos na bacia hidrográfica quanto a população indígena e bem como a análise integrada do componente indígena ao EIA/RIMA (...); e, por fim, pelo vício formal do ato administrativo consistente na ausência de motivação do ato de aceite do EIA/RIMA pelo Ibama (...).¹⁷

A legislação existente considera crime ambiental falha, omissões ou ausências no Estudo de Impacto ambiental, conforme Lei 9.605/98:

Art.69-A —Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão: (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 1o Se o crime é culposo: (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)
Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 2o A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa. ” (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 68 —Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental: Pena - detenção, de um a três anos, e multa. Parágrafo único - Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo de multa. ”¹⁸

Outro aspecto de relevante no processo de Licenciamento Ambiental que precisa ser melhorado é a participação popular de forma efetiva nas tomadas de decisões que iram impactar o meio e o modo de vida das mesmas. A Lei 10.257, de 2001, que institui o Estatuto da Cidade, elenca como uma de suas diretrizes gerais, no Artigo 2º, inciso II, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

¹⁷Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte - https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/belo_monte_pareceres_ibama_online_3.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

¹⁸BRASIL. Lei nº 9.605 de fevereiro de 1998, Artigos 68 e 69. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 15 set. 2017.

Antunes (2008, p. 25-26), afirma que:

(...) O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardado o sigilo industrial.¹⁹

Já Fiorillo (2012) destaca o princípio da participação não como um aconselhamento, mas sim como um dever da coletividade:

(...) oportuno considerar que o resultado dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, porquanto o direito ao meio ambiente possui natureza difusa. Além disso, o fato de a administração desse bem ficar sob a custódia do poder público não elide o dever de o povo atuar na conservação e preservação do direito que lhe é titular.²⁰

No processo de Licenciamento ambiental, as audiências públicas são o meio pelo qual se possibilita o debate entre a sociedade e o poder público, propiciando assim o exercício da cidadania. Nesse sentido, Almeida et al (2006) assim conceituam audiência pública:

(...) mecanismo constitucional por intermédio do qual as autoridades e os agentes públicos em geral abrem as portas do poder público à sociedade para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões, permitindo-se a apresentação de propostas, de reclamações, a eliminação de dúvidas, a solicitação de providências, a fiscalização da atuação das instituições de defesa social de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes.²¹

A Resolução nº 001, de 23/01/1986, publicada no DOU de 17/01/1986, editada pelo CONAMA, em que é atribuído ao órgão licenciador/ambiental e/ou município a incumbência da realização das audiências públicas, conforme o artigo 11, § 2º:

Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar

¹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

²⁰ FIORILLO, Celso Antonio P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13. Edição. Ver. Atual. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

²¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. Et al. *Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público*. MP MG jurídico cesf, Minas Gerais, Ano I, nº. 5, p. 9 – 15, abril/Maio/Jun. 2006.

necessário, promoverá realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.²²

Ainda no artigo 10º a Resolução CONAMA nº 237 de 19/12/1997 assevera a necessidade da participação popular através da audiência pública conforme:

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

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

(...)²³

Apesar de estar clara e importância da participação popular nas tomadas de decisões, ainda não é isso que vemos na realidade dos licenciamentos ambientais, devendo ser priorizado cada vez mais esse instrumento com o objetivo de gerar resultados significativos para a implementação de políticas públicas e equidade social.

O procurador do Ministério Público, **Ubiratan Cazetta**, procurador da República no Estado do Pará e vice-presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, critica as audiências públicas realizadas para discutir a viabilidade de Belo Monte. “Algumas audiências foram marcadas pela exclusão da população atingida, que, na prática, teria de se deslocar até 200 km para ir a um auditório, onde, no máximo, teriam direito a três minutos de fala”. “Isto pode ser tudo, menos audiência pública destinada a permitir a participação da população atingida pela obra”.²⁴

Durante a pesquisa, principalmente no caso da Usina de Belo Monte, que foi o objeto de estudo dessa monografia, constatamos também um sucateamento dos órgãos responsáveis pelo Estudo, implementação e fiscalização dos empreendimentos. Para que o Licenciamento Ambiental cumpra com as suas finalidades é de extrema importância que o aparato Estatal esteja bem equipado. O investimento em capacidade produtiva, pessoas

²² BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23/01/1986 - Artigo 11, § 2º. Disponível: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 15 set. 2017.

²³ BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23/01/1986 - Artigo 10, § 2º. Disponível: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 15 set. 2017.

²⁴ **"Falta clareza nas licenças ambientais de Belo Monte" - Entrevista especial com Ubiratan Cazetta** - <http://www.mabnacional.org.br/noticia/falta-clareza-nas-licen-ambientais-belo-monte-entrevista-especial-com-ubiratan-cazetta>. Acesso em: 15 set. 2017.

capacitadas para elaboração dos estudos, monitoramento e controle, da utilização de tecnologias adequadas para fiscalização garantindo dessa forma melhores resultados, é peça chave nesse processo.

Dezenas de estudos técnicos sobre o Complexo Belo Monte, realizados pelos praticantes de uma ciência em interlocução com a sociedade, em universidades e instituições públicas, têm diligentemente perscrutado as formas de violência política que se observam pela exclusão de Povos, Comunidades e grupos de decisões que lhes concernem e ainda pela imposição de uma política de resignação. Violência jurídica pela deturpação das normas, códigos e convenções da qual o Licenciamento Ambiental é o exemplo mais burlesco. Violência simbólica pelo não reconhecimento de outros projetos sociais de existência e do direito de expô-los, defendê-los e realizá-los.²⁵

Não basta ter uma legislação rígida quanto à concessão de licenças ambientais se órgãos estatais concedem licenças sem o atendimento às condicionantes estipuladas nos acordos, não conseguem fiscalizar se as condicionantes estão sendo cumpridas ou postergam os estudos de diagnóstico da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento. Apenas um Estado com instituições fortes e independentes, através de fiscalização eficiente poderá promover um desenvolvimento sustentável, combatendo o empreendedorismo predatório e destruidor, caso contrário ocorre o descumprimento das exigências, como mostrado abaixo no AC: 9681920114013900:

“Quanto aos “Termos de Cooperação Institucional, Técnica e Financeira, [...]os mesmos não foram cumpridos, e tal desobediência nos força a pedir a **SUSPENSÃO IMEDIATA DA REFERIDA LICENÇA**, com vistas a resguardar o interesse da população altamirense, que está bastante prejudicada com o atraso dessas obras: abastecimento de água, esgotamento sanitário, aterro sanitário, remediação do lixão, drenagem urbana, requalificação urbana [...] O tópico ‘Balcão de Atendimento’ em termo firmado entre a NESA e esta P.M.A., na qual o empreendedor se comprometia a contratar e treinar a mão de obra local, via esse instrumento institucional, **NA REALIDADE ISSO NÃO ESTÁ ACONTECENDO**, visto que o CCBM — Consórcio Construtor de Belo Monte, está recrutando mão-de-obra diretamente na sua sede, sita à Rua 1º de Janeiro, Bairro Catedral, nesta cidade, inclusive com difusão em escala nos meios de comunicação, como também importando mão-de-obra indiscriminadamente. No que tange à habitação de interesse social, sonhada e esperada pela população carente, está se encontra apenas e tão somente no papel, frustrando inclusive aqueles que vêm na esteira do advento do empreendimento. A título de esclarecimento, citamos os valores dos aluguéis

²⁵Movimento Xingu Vivo Para Sempre - Carta aberta contra a concessão da Licença de Operação de Belo Monte-
<http://www.xinguvivo.org.br/2015/07/19/carta-aberta-contra-a-concessao-da-licenca-de-operacao-de-belo-monte/>. Acesso em: 15 set. 2017.

e dos terrenos que aumentaram assustadoramente, cujos proprietários forçam os inquilinos a saírem dos imóveis alugados.”²⁶

Muitas foram as ações do Ministério Público Federal na tentativa de dirimir tantos impactos. Conforme exemplos:

“O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação civil pública pedindo paralisação emergencial do barramento do rio Xingu por agravar a poluição do rio e lençol freático da cidade de Altamira com esgoto doméstico, hospitalar e comercial, já que a condicionante de implantação de saneamento básico, que evitaria esse impacto, até hoje não foi cumprida. Nas licenças ambientais, assim como nas propagandas da Norte Energia S.A e do governo federal, a promessa era de que a cidade teria 100% de saneamento antes da usina ficar pronta. Até hoje, Altamira continua sem sistemas de esgoto e água potável.”²⁷

“O Ministério Público Federal (MPF) entrou na Justiça nesta segunda-feira, 28 de novembro, com pedido de suspensão urgente da licença de operação da hidrelétrica de Belo Monte, em Altamira (PA). O MPF quer que a suspensão vigore até que sejam atenuados os impactos provocados pela usina ao ecossistema aquático e à pesca no rio Xingu. Segundo o MPF, "a gama de inconsistências técnicas e metodológicas apontadas pelos estudos científicos independentes em crítica aos monitoramentos realizados pela Nessa [Norte Energia, empresa responsável pela hidrelétrica], deveriam ter levado o Ibama, com base no Princípio da Prevenção, a embargar a obra, até que os impactos ambientais verificados fossem completamente eliminados, reparados, compensados e/ou mitigados".²⁸

As falhas no licenciamento têm causado também a frequente judicialização dos empreendimentos, demonstrando que, conflitos que deveriam ser sanados em sede de licenciamento ambiental de forma administrativa têm sido transferidos para o poder judiciário. Uma boa solução para esse embate é a criação de Varas especializadas em direito ambiental, assim as demandas que não poderem ser sanadas em sede de Licenciamento teriam um tratamento mais específico e célere, o que é de fundamental importância quando se trata de

²⁶(TRF-1 - AC: 9681920114013900 PA 0000968-19.2011.4.01.3900, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 16/12/2013, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.632 de 14/01/2014)

²⁷ MPF pede paralisação de Belo Monte por risco de colapso sanitário - <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-pede-paralisacao-de-belo-monte-por-risco-de-colapso-sanitario>. Acesso em: 15 set. 2017.

²⁸ MPF pede suspensão da licença de Belo Monte até que impactos à pesca sejam atenuados - <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-pede-suspensao-da-licenca-de-belo-monte-ate-que-impactos-a-pesca-sejam-atenuados>. Acesso em: 15 set. 2017.

evitar danos em andamento. Um exemplo foi a criação da Câmara Especial de Meio Ambiente, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, composta por desembargadores especialistas na área, que em muito colaboram para decisões adequadas de segunda instância no Estado, em maior consonância com as necessidades dos setores.

CONCLUSÃO

Sabemos que, após décadas de exploração das riquezas naturais, com a justificativa de obter da natureza meios para sua sobrevivência, a sociedade atual reconheceu a necessidade de modificar sua atitude. Com suas ações devastadoras, o homem provocou vários danos ao meio ambiente. Após os avanços tecnológicos, essa degradação dos recursos naturais se deu de forma ainda mais relevante, com a utilização de meios mais agressivos, gerando maior detrimento ao ambiente. A irracionalidade humana, em perceber que esses recursos poderiam se findar levou a um período como o presente, na busca de um processo inverso, onde há a necessidade de se reparar os danos que produzidos ao meio.

Compreendendo que os recursos naturais não são infinitos, e de extrema importância para a manutenção e qualidade de vida dos seres terrestres e devido à degradação sofrida, por ações desenfreadas, verificou-se em alguns casos a impossibilidade de reverter tal dano. Dessa forma, o mundo passou a adotar políticas que tivessem como objetivo o desenvolvimento de forma sustentável, com diretrizes que visam orientar quanto à necessidade da preservação da qualidade do meio ambiente e a conservação do equilíbrio ecológico para a manutenção da vida humana, apresentando maior preocupação com planejamentos urbanos e políticas que visem melhorar a qualidade de vida, em conjunto com a qualidade do meio ambiente.

Isso também se deu no Brasil. Por meio do emprego de leis que intervenham na utilização racional de recursos naturais e na busca do desenvolvimento sustentável o Governo passou a regulamentar as ações através de legislações específicas com o intuito de proteger o meio ambiente e as pessoas que dele dependem, surgindo assim uma política socioambiental.

O Licenciamento Ambiental aparece com grande importância nesse processo, como um instrumento que auxilia a Administração Pública no controle das ações humanas que possam intervir na esfera socioambiental, visando assegurar a sustentabilidade do ecossistema, e dirimir o impacto causado ao meio ambiente e às populações impactadas pela instalação de um empreendimento que possa causar danos.

É desta forma um instrumento de importante valor na proteção do meio ambiente, através de suas várias etapas é possível que se tenha um maior controle dos danos socioambientais que um empreendimento pode causar, determinando desta forma sua viabilidade e utilizando de estudos para reverter ou mitigar tais danos quando possível.

Porém, conforme pude observar no decorrer desta pesquisa, ainda há muito o que se melhorar para que o licenciamento ambiental cumpra seu papel de proteção socioambiental.

Conforme a análise do processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte podemos verificar que a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) não reflete a realidade do local e as implicações que a instalação do empreendimento irá trazer para a população.

No caso da Usina de Belo Monte, parte da área que foi afetada pelo empreendimento é de Terra Indígena, uma população que vive quase que exclusivamente da pesca e da agricultura, que utiliza o rio para navegação, banho e suprimento de água, sendo afetada de forma intensa pelo empreendimento, tornando inviável sua permanência de forma saudável depois da mudança do curso do rio. Existe ainda o caso das populações Ribeirinhas, que assim como a população indígena dependem do rio para subsistência e sobrevivência.

Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e O Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) se demonstraram no caso analisado, incompletos e tendenciosos, deixando de lado informações relevantes para que desta forma fosse viabilizado o empreendimento.

Outro ponto de extrema importância e que se demonstrou falho no processo de licenciamento foram as audiências públicas para ouvir a opinião da população afetada pela Hidrelétrica. O Licenciamento Ambiental é um dos poucos processos políticos governamentais que preveem a participação popular no processo. Porém no caso analisado isso não foi feito de forma correta, apesar de todos os conflitos decorrentes e de toda a movimentação da sociedade civil, o projeto ainda assim seguiu à revelia de todos os agentes interessados.

Verificamos ainda a necessidade de um aparato técnico-estatal imparcial e desvinculado do poder político para que seja possível que os órgãos e seus agentes tomem decisões, como de autorizar ou não a emissão de uma licença ambiental, de forma imparcial, sem pressões políticas, do governo ou mesmo das empresas envolvidas na obra ou empreendimento, conforme também podemos observar no caso da Usina de Belo Monte, onde técnicos que não concederam licenças foram substituídos, ou quando se elaborou um Estudo voltado para a construção da hidrelétrica, por exemplo.

O não cumprimento das condicionantes também é um problema, apesar da obrigatoriedade do cumprimento de medidas compensatórias, tendo em vista a alteração substancial pela qual a região passou devido ao empreendimento houve grande descumprimento.

Foram muitas as controvérsias envolvendo o processo de Estudo, instalação e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Dentre elas as falhas nos Estudos de Impacto Ambientais (EIA) e no Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), a concessão de licenças sem o cumprimento das devidas condicionantes, a falta de clareza sobre as obras. Esses problemas se deram principalmente pelo escasso aparato técnico estatal diante da complexidade em si analisar todas as questões envolvidas, (ambientais, sociais, financeiras, entre outra.), em um projeto do porte de Belo Monte

Apesar de todos os esforços e conflitos, foi dado seguimento a obra de construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Hoje, após mais de um ano de início de seu funcionamento ainda segue envolta por inúmeras polêmicas. A justiça por mais de uma vez determinou a suspensão da licença de operação devido ao não cumprimento de suas condicionantes.

De fato, temos uma legislação que engloba todos os atos necessários em um processo de licenciamento, porém ainda precisamos de vários ajustes para que ela venha a cumprir o seu propósito de proteger o meio ambiente e a sociedade que dele depende para sua qualidade de vida, e Belo Monte se tornou um excelente exemplo do que não devemos fazer.

BIBLIOGRAFIA

AGENDA 21 BRASILEIRA: Resultado da Consulta Nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Et al. Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público. MP MG jurídico cesf, Minas Gerais, Ano I, nº. 5, p. 9 – 15, abril/Maio/Jun. 2006.

AMBIENTE BRASIL. Meio Ambiente. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO-92. Paraná-SC, 2010. Disponível em: <http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/conferencia_das_nacoes_unidas_sobre_meio_ambiente_e_desenvolvimento_-_eco-92.html 24.08.10>.

ANTUNES, Paulo de B. Direito ambiental. 8. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de. et al. Os instrumentos de proteção ambiental e a gestão das águas. Revista Plenarium, Brasília. p. 90-99.

BANCO MUNDIAL. Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate: relatório principal. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>.

CAMPOS. D. B. B. O. Licenciamento Ambiental: Aplicabilidade Pelos Municípios - Dissertação de Conclusão de Curso do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Campos. Campos dos Goytacazes – RJ, 2006.

CARTILHA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL/Tribunal de Contas da União. Brasília – TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. 57p. Disponível em: http://www.prpb.mpf.gov.br/news/docs/cartilha_de_licenciamento_ambiental.pdf

CASCIONE, L. L. P. Licenciamento Ambiental do Porto de Santos. Dissertação Apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos. Santos, 2009

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 13. Edição. Ver. Atual. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

"Falta clareza nas licenças ambientais de Belo Monte" - Entrevista especial com Ubiratan Cazetta - <http://www.mabnacional.org.br/noticia/falta-clareza-nas-licen-ambientais-belo-monte-entrevista-especial-com-ubiratan-cazetta>

LEUZINGER, Márcia D. CUREAU, Sandra. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACHADO, Paulo A. L. Direito ambiental brasileiro. 12. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MACHADO, L. M. C. P. Qualidade Ambiental: Indicadores Quantitativos e Perceptivos. In: MARTOS, H. L. e MAIA, N. B. Indicadores Ambientais. Sorocaba: Bandeirante Ind. Gráfica S.A, 1997, p. 15-21

MAGRINI, Alessandra. Avaliação de Impactos Ambientais e a região amazônica, In: Curso: Impactos Ambientais de Investimentos na Amazônia – Problemática e Elementos de Avaliação. Manaus: Projeto BRA/87/021 – SUDAM/PNUD/BASA/SUFRAMA e Projeto BRA/87/040 – ELETRONORTE/PNUD, 1989;

MELLO, Cecilia Campello do Amaral: Novos Cadernos NAEA. Se houvesse equidade: a percepção dos grupos indígenas e ribeirinhos da região da Altamira sobre o projeto da Usina Belo Monte. V. 16, n.1, p. 125-147, jun. 2013.

Movimento Xingu Vivo Para Sempre - Carta aberta contra a concessão da Licença de Operação de Belo Monte- <http://www.xinguvivo.org.br/2015/07/19/carta-aberta-contr-a-concessao-da-licenca-de-operacao-de-belo-monte/>

MUKAI, Toshio. Direito ambiental brasileiro. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2002.

Norte Energia nega-se a prestar conta a comunidade afetada em Belo Monte
<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/norte-energia-nega-se-a-prestar-contas-a-comunidades-afetadas-por-belo-monte>

MPF pede paralisação de Belo Monte por risco de colapso sanitário -
<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-pede-paralisacao-de-belo-monte-por-risco-de-colapso-sanitario>

PASSOS, Priscilla N. C. A Conferência de Estocolmo como Ponto de Partida para a Proteção Internacional do Meio Ambiente. Revista: Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba-PR, V. 6, 25 p., 2009. Disponível em
<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/266/195>. Acesso em: 12 set. 2017

PROGRAMA PARA MINIMIZAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS IMPLANTADOS EM USINAS HIDRELÉTRICAS BRASILEIRAS -
<https://www.ecodebate.com.br/2013/05/06/programa-para-minimizacao-de-impactos-ambientais-implantados-em-usinas-hidreletricas-brasileiras/>

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais de direito ambiental. Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil, ano 21 nº 74 (2º semestre de 2003).

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Direito Ambiental Esquemático; coordenação Pedro Lenza. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016;

SCABIN, Flávia Silva, PEDROSO, Nelson Novaes Junior, CRUZ, Júlia Cortez da Cunha. Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: Uma visão sobre os impactos da instalação de Usinas Hidrelétricas em populações locais da Amazônia.

THOMÉ, Romeu Faria da Silva. Manual de Direito Ambiental. 5ª. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Editora Juspodivm, 2015;

TRF-1 - AC: 9681920114013900 PA 0000968-19.2011.4.01.3900, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 16/12/2013, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.632 de 14/01/2014)