

ANDRÉ LUIZ MUSTAFÁ
CHARLES MESSIAS BULDRINI FILOGÔNIO

**A INFLUÊNCIA DA POSTURA DO PODER CONCEDENTE FACE AO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS
HIDRELÉTRICOS NO SUPRIMENTO DE ENERGIA**

**Monografia apresentada ao Curso de
Pós-Graduação *lato sensu* do Programa
de Educação Continuada em Engenharia
da Escola Politécnica da Universidade
da São Paulo, como requisito para
conclusão do MBA Energia**

São Paulo
2007



Universidade de São Paulo
Escola Politécnica
Programa de Educação Continuada



MBA EM ENERGIA – TURMA 2

DEFESA DE MONOGRAFIA

Aluno(s): André Luiz Mustafá

Charles Messias Buldrini Filogônio

Data: 05/10/2007

Hora: 08:30h

Local: Prédio de Engenharia Elétrica, sala AN-20 – Av. Prof. Luciano Gualberto, trav. 3, nº 158 – Anexo
Cidade Universitária – Butantã – São Paulo

Título da Monografia: A influência da postura do poder concedente face ao licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico no suprimento de energia elétrica no mercado nacional

Membros da Banca

Prof. Dr. Dorel Soares Ramos

Nota

8,5

Rubrica

Prof. Dr. Marco Antonio Saidel

8,5

Prof. Dr. Jean Cesare Negri

8,5

A BANCA CONSIDEROU A MONOGRAFIA:



APROVADA.



APROVADA CONDICIONALMENTE a versão escrita apresentada. A aprovação só será efetivada se for apresentada nova versão, com as correções indicadas pela banca, num prazo máximo de 60 (sessenta) dias.



REPROVADA. A monografia deverá ser refeita e apresentada em até 120 (cento e vinte) dias. Se aceita, será agendada nova defesa em até 30 (trinta) dias.

Prof. Dr. Dorel Soares Ramos

Prof. Dr. Marco Antonio Saidel

Prof. Dr. Jean Cesare Negri

Nota: Título ajustado por solicitação da banca, no ato da defesa.

**ANDRÉ LUIZ MUSTAFÁ
CHARLES MESSIAS BULDRINI FILOGÔNIO**

**A INFLUÊNCIA DA POSTURA DO PODER CONCEDENTE FACE AO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS
HIDRELÉTRICOS NO SUPRIMENTO DE ENERGIA**

**Monografia apresentada ao Curso de
Pós-Graduação *lato sensu* do Programa
de Educação Continuada em Engenharia
da Escola Politécnica da Universidade
da São Paulo, como requisito para
conclusão do MBA Energia**

Orientador: Prof. Dr. Dorel Soares Ramos

**São Paulo
2007**

MBA/EN

2007

M 978i

DEDALUS - Acervo - EPEL



31500017609

M 2007 AB

FICHA CATALOGRÁFICA

164,2640

Mustafá, André Luiz

A influência da postura do poder concedente face ao licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no suprimento de energia / A.L. Mustafá, C.M.B. Filogônio. -- São Paulo, 2007.

126 p.

Monografia (MBA em Energia) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Programa de Educação Continuada em Engenharia.

1.Regulação ambiental 2.Energia elétrica (Aspectos ambientais) 3.Licenciamento ambiental I.Filogônio, Charles Messias Buldrini II.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Programa de Educação Continuada em Engenharia III.t.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e por meus pais; e a eles pelo exemplo de amor dedicado e educação recebida;

À Sheila, meu grande amor e eterna companheira, pelo sentido dado àquilo que de mais precioso possuo; e

À equipe CESP, que com imenso orgulho integro, pela compreensão e suporte quando do percurso desta jornada.

André Luiz Mustafá

Aos meus pais, Lauro e Izaura, pelo amor e constante dedicação pela minha formação;

À Thaís, meu amor, esposa e companheira, pela compreensão e apoio durante todos estes anos, e pelas minhas filhas, Olívia e Rachel, que completam esta grande família, pelos finais de semana perdidos e momentos de ausência, que serão intensamente compensados;

À Andrade Gutierrez, por todos estes anos de trabalho, por mais este investimento e oportunidade de desenvolvimento pessoal.

Charles Messias Buldrini Filogônio

Ao Professor Dorel, pela competente regência; ao Professor Saidel, pela inestimável paciência; e aos colegas da Turma II do MBA Energia da USP, pela saudável e já saudosa convivência.

André & Charles

*"Temos aprendido a voar como os pássaros, a
nadar como os peixes, mas ainda não
aprendemos a sensível arte de viver como
irmãos." (Martin Luther King)*

RESUMO

O descompasso existente entre a urgência na implantação de empreendimentos energéticos e o tempo para obtenção da licença ambiental prévia é patente. O processo de licenciamento prévio é custoso do ponto de vista financeiro, o que se configura como posição de risco. Os investidores no setor energético observam negativamente esta situação, que denota uma clara descoordenação do Poder Concedente, entendido no seu contexto amplo de Estado, que teoricamente deveria conciliar os interesses dos vários reguladores, a bem da sociedade.

Felizmente, existem saídas para o impasse, e estas dependem de esforços mútuos e convergentes da sociedade civil e de seus representantes, dos agentes interessados e do Poder Concedente, que devem pugnar pelo pragmatismo nas soluções construídas, sob pena da perpetuação da situação existente, diametralmente oposta às necessidades de crescimento sustentado com justiça social almejado pela Nação.

Palavras-chave: Regulação ambiental. Licenciamento ambiental no setor elétrico. Concessão e viabilização de empreendimentos do setor elétrico.

ABSTRACT

The gap existing from the urgent need to implement new energy facilities and to get the previous environmental license is obvious. The previous licensing process is expensive, what makes it a risky investment. The energy sector investors deem this situation negatively, because it shows a clear lack of coordination of the Granting Power, being represented by the State, which theoretically should reconcile those interests of several regulating agencies to properly serve the society.

Fortunately, there is a solution for this problem, which depends on mutual and converging efforts of the society and its representatives, as well as of other interested agents and of the Granting Power, which should struggle for new solutions not accepting the present condition that is against the sustained growth needs with the social justice desired by the Society.

Key words: Environmental regulation. Electric energy environmental licensing.

Granting the right to construct new energy facilities and make them feasible.

RELAÇÃO DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1.3 -	Resumo das estruturas e legislação afetas ao setor elétrico, a partir de março de 2004	19
Figura 2.1 -	O licenciamento ambiental no processo de concessão de empreendimentos energéticos	38
Figura 4.1 -	O licenciamento ambiental no processo de concessão de empreendimentos energéticos	109
Quadro 3.3.1 -	Hidrelétricas que receberam licença para início das obras	89
Quadro 3.3.2 -	Hidrelétricas que receberam licença prévia	89
Quadro 3.3.3 -	Processos em análise	90
Quadro 3.3.4 -	Empreendimentos com impasses judiciais	91
Quadro 3.3.5 -	Termelétricas licenciadas	92
Quadro 3.5.1 -	Síntese das Percepções e Propostas dos Principais Atores	102

RELAÇÃO DE SIGLAS UTILIZADAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AAI	Avaliação Ambiental Integrada
ABCE	Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica
ABDIB	Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base
Abema	Associação Brasileira de Entidades Estatuais de Meio Ambiente
Abiape	Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica
Abrace	Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia Elétrica
Abraceel	Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica
Abrage	Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica
Abragef	Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas
Abraget	Associação Brasileira de Geradoras Termoelétricas
Abrate	Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica.
AGU	Advocacia Geral da União
Amcham	Câmara Americana de Comércio
ANA	Agência Nacional das Águas
Anace	Associação Nacional dos Consumidores de Energia
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República

Apine	Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica
APMPE	Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica
Asibama	Associação dos Servidores do Ibama (DF)
Baesa	Energética Barra Grande S.A
CBIEE	Câmara Brasileira dos Investidores em Energia Elétrica
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CF	Constituição Federal
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
Cogen	Associação Paulista de Cogeração de Energia
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A
Eletronorte	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A
EPE	Empresa de Pesquisas Energéticas
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
Funai	Fundação Nacional do Índio
Gesel	Grupo de Estudo do Setor de Energia Elétrica

Ibama	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INL	Idaho National Laboratory
IPHAN	Instituto Nacional do Patrimônio Histórico
ISA	Instituto Sócio-Ambiental
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas E Energia
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEMs	Organizações Estaduais de Meio Ambiente
ONGs	Organizações Não Governamentais
NOS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PGE/SP	Procuradoria Geral do Estado de São Paulo
PIB	Produto Interno Bruto
PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNE	Plano Nacional de Energia

PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
Prodab	Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil
Pro-Reg	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional em Regulação
Rima	Relatório de Impacto Ambiental
SEB	Setor Elétrico Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Termo de Compromisso
TR	Termo de Referência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 O MODELO SETORIAL ATUAL	16
1.1 A MODICIDADE TARIFÁRIA	17
1.2 INSERÇÃO SOCIAL	18
1.3 ESTABILIDADE DO MARCO REGULATÓRIO	18
1.3.1 Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	19
1.3.2 Ministério de Minas e Energia (MME)	20
1.3.3 Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)	20
1.3.4 Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	21
1.3.5 Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	22
1.3.6 Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)	23
1.3.7 Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)	24
1.4 A SEGURANÇA DO SUPRIMENTO	24
1.4.1 O plano decenal de expansão de energia	25
2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	31
2.1 CONTEXTO BÁSICO	31
2.2 CONTEXTO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	35
3 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE E DA POSTURA DO PODER CONCEDENTE FACE AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO SETOR ELÉTRICO	40
3.1 O ANO DE 2004	41
3.2 O ANO DE 2005	51

3.3 O ANO DE 2006	61
3.4 O ANO EM CURSO – 2007	92
3.5 A LINHA DE CONTORNO	102
4 PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES	109
4.1 PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE CURTO PRAZO	111
4.1.1 Consolidação definitiva da estrutura de licenciamento ambiental na esfera federal	111
4.1.2 Regulamentação imediata do Artigo 23 da Constituição Federal	113
4.1.3 Melhoria e aperfeiçoamento da qualidade dos estudos ambientais submetidos à análise no processo de licenciamento ambiental	113
4.2 PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE MÉDIO E LONGO PRAZO	114
4.2.1 Estabelecimento de prazos e prioridades para a realização dos estudos de inventário do potencial hidrelétricos das bacias hidrográficas	115
4.2.2 Estabelecimento de obrigatoriedade da utilização do <i>Manual de Inventário</i> quando da realização dos estudos de inventário do potencial hidrelétrico das bacias hidrográficas	118
5 CONCLUSÕES	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E WEBGRAFIA	124

INTRODUÇÃO

Uma parte significativa da atividade humana produz impactos sobre o meio ambiente e os recursos naturais. Isto se verifica na produção agrícola e industrial, no planejamento da infra-estrutura de transportes e energia, no abastecimento de água e esgotos, na organização das cidades ou mesmo no aproveitamento da paisagem natural para recreação e lazer. Alguns desses impactos transformam-se em problemas de difícil solução.

A Constituição Federal estabelece, em seu Artigo 225, que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O desenvolvimento da infra-estrutura energética no País tem sido objeto muito mais de conveniências político-econômicas e pressões da demanda do que de critérios rigorosamente técnicos e, não raro, por desconsideração quanto aos aspectos sócio-ambientais.

A recente crise de geração de energia, ocorrida em 2001, associada à falta de investimento e à ausência de um planejamento energético estratégico de longo prazo, evidencia ainda mais a influência do processo de regulação ambiental na viabilização dos empreendimentos energéticos.

O licenciamento ambiental no Brasil tem sido motivo de muitas críticas por ser um procedimento lento, ineficiente e burocrático. A intervenção do Ministério Público neste processo, com sua conseqüente judicialização, é alvo de críticas por diversos agentes do setor de energia.

Neste momento, em que a demanda por energia tem crescido geometricamente e a afirmada ineficiência do sistema de licenciamento ambiental tem provocado atrasos na implantação dos empreendimentos contemplados no planejamento, discutem-se possibilidades de flexibilização das liberações ambientais, em nome do interesse da segurança nacional e da manutenção das

condições de crescimento do país, sob pena da perpetuação da situação existente, diametralmente oposta às necessidades de crescimento sustentado com justiça social, que é almejado pela Nação.

Contextualizar a situação, projetando um cenário realista, em que a indicação dos motivos do descompasso existente entre a necessidade de implantação de empreendimentos energéticos e o tempo para obtenção da licença ambiental prévia, de modo a estabelecer as razões da descoordenação do Poder Concedente, é o desafio deste trabalho. Vale frisar que o Poder Concedente, entendido no seu contexto amplo de Estado, é o responsável, teoricamente, pela conciliação dos interesses dos vários reguladores a bem da sociedade por ele representada.

Existem maneiras para tanto, as quais dependem de esforços mútuos e convergentes da sociedade civil e seus representantes, dos agentes interessados e do Poder Concedente, que de maneira objetiva, ainda que não completamente aprofundada, serão abordadas nas pragmáticas singelas contribuições aqui formuladas.

1 O MODELO SETORIAL ATUAL

A energia elétrica tem papel fundamental e estratégico para a sociedade, pois é elemento chave para a inclusão social e o desenvolvimento econômico, bem como para a melhoria da qualidade de vida da população.

O Novo Modelo do Setor Energético (1) foi desenhado para promover uma importante melhoria na segurança do suprimento de energia. Na sua formulação, permite que se aumente o grau de confiabilidade do sistema, favorecendo a modicidade tarifária. O meio para aumentar a confiabilidade do sistema é a composição da matriz energética com as duas energias (hidráulica e térmica). A questão é: quanto se deve pagar por isso? O modelo estabelece relações físicas entre as duas fontes e indicará a combinação ótima das fontes, dependendo dos preços que os geradores oferecerem nos leilões. Assim obtém-se mais segurança no suprimento a custo mínimo para a sociedade.

O modelo promove a modicidade tarifária pela competição aberta entre agentes de geração. A energia existente contribui para a estabilidade do sistema, sem ser vendida a preço de energia nova. A energia existente é vendida em leilões de diversos prazos, de forma que, no futuro, os contratos vençam em datas não coincidentes. Esses prazos deverão ser, no entanto, menores que os prazos dos contratos da energia das novas usinas, que cobrirão o prazo de amortização dos novos investimentos. Os leilões de energia existentes são separados dos leilões de expansão. Elimina o *self-dealing* (autocontratação) ao mesmo tempo em que proporciona um quadro atrativo para o investidor privado.

O autoprodutor e o produtor independente de energia podem tanto vender para o consumidor livre como participar dos leilões para o mercado regulado. Ao participar das licitações para o aproveitamento de potenciais hidráulicos, o autoprodutor e o produtor independente pagam um prêmio pelo uso do bem público – relativo à parcela usada para consumo próprio ou destinada ao mercado de livre contratação.

O planejamento contribui para a redução dos custos da energia. O Poder Concedente tem a responsabilidade de propor uma oferta de futuros aproveitamentos de fonte de energia com potencial de geração maior que a demanda prevista. O objetivo é estimular a competição entre os agentes pela construção de usinas mais eficientes. A previsão é de responsabilidade dos concessionários (distribuidoras), que garantirão o crescimento de seu mercado com leilões cinco (5) e três (3) anos à frente.

O modelo prevê o reforço da função de comercialização, atribuindo à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) (2) o papel de interveniente e de gerente dos contratos bilaterais entre os agentes, e de responsável pela gestão das garantias.

1.1 A MODICIDADE TARIFÁRIA E GARANTIA DA EXPANSÃO

A modicidade tarifária é elemento-chave dentro do novo modelo. A ampliação da competição na geração de energia por meio de licitações pelo critério de menor tarifa, garantia do equilíbrio entre a oferta e a demanda por energia; e a redução dos riscos associados aos investimentos, com a concessão de licença prévia ambiental e de contratos de compra de energia de longo prazo, contribuem para a modicidade tarifária.

Nesse sentido, o modelo compreende um conjunto de medidas que, integradas, atuam no sentido da modicidade tarifária e da garantia da expansão da oferta. São elas: **(i)** a definição de dois ambientes de contratação de energia, um regulado, composto por todos os consumidores cativos, e os distribuidores, no qual as compras de energia se farão sempre por licitação, pelo critério de menor preço, e outro livre, em que se inscrevem os consumidores livres e os comercializadores com capacidade de negociar seus contratos de suprimento; **(ii)** contratação conjunta por todos os distribuidores permitindo a distribuição equilibrada dos riscos e benefícios da contratação; **(iii)** acesso do autoprodutor, do produtor independente de energia e do grande consumidor aos empreendimentos mais eficientes; e **(iv)** concessão de

licença prévia ambiental como pré-requisito para as licitações das novas usinas hidrelétricas e linhas de transmissão.

1.2 INSERÇÃO SOCIAL

O modelo tem também como objetivo principal promover a inserção social por meio do setor elétrico, em particular dos programas de universalização de atendimento.

Como exemplo, temos o Programa Luz Para Todos **(3)**, do governo federal, cujos recursos previstos são destinados exclusivamente para promover a eletrificação em domicílios e estabelecimentos localizados no meio rural. A meta do Programa é garantir o acesso e o uso da energia elétrica, em todo o meio rural brasileiro, a 2 milhões de novos atendimentos até o ano de 2008.

1.3 ESTABILIDADE DO MARCO REGULATÓRIO

A regulação é essencial para que o sistema funcione cumprindo seus objetivos de eficiência e eficácia. Uma agência reguladora bem estruturada, que a partir das definições políticas gerais, oriundas da legislação e do Poder Executivo, possa exercer seu papel com autonomia, é pré-condição para a expansão do setor elétrico e a atração de investimentos. A qualidade do desenho institucional, em que cada instituição tenha suas funções, atribuições e responsabilidades claramente definidas, é condição essencial para a credibilidade do marco regulatório.

O modelo do setor elétrico define as funções e atribuições dos diversos agentes institucionais existentes, estabelece suas responsabilidades, restaura o papel do Poder Concedente do MME **(1)**, reforça as funções reguladora, fiscalizadora e mediadora da Aneel **(4)** e melhoria da governança do ONS **(5)**.

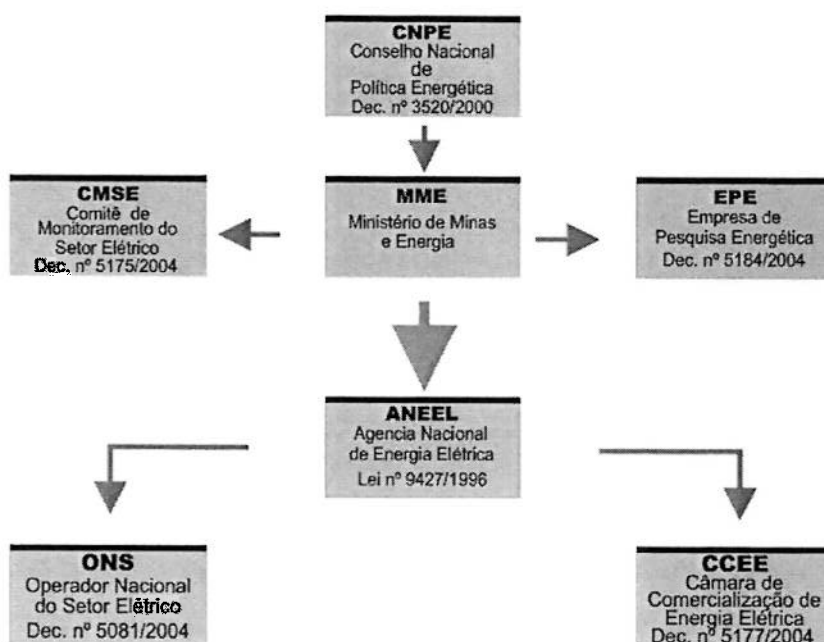


Figura 1.3 – Resumo das estruturas e legislação afetas ao setor elétrico, a partir de março de 2004 ¹ – adaptado

1.3.1 Conselho Nacional De Política Energética – CNPE

O CNPE (1) é um órgão de assessoramento do Presidente da República, cuja função é a formulação de políticas e diretrizes de energia destinadas a promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País: assegurar o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso; rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis, além de estabelecer diretrizes para programas específicos como os de uso do gás

¹ MUSTAFÁ, A. L.; FILIGÔNIO, C.M.B. A Influência da Regulação Ambiental na Viabilização de Empreendimentos Energéticos – Tendências Futuras. Disciplina de Cenários Macroeconômicos e Energia, Prof. Dr. Marco Antônio Saidel e Prof. Dr. Fernando A. de Almeida Prado Júnior – MBA em Energia Poli/USP.

natural, do álcool, de outras biomassas, do carvão e da energia termonuclear; além de estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seu derivados, gás natural e condensado.

1.3.2 Ministério de Minas e Energia (MME)

O MME (1) tem a função de formular e implementar políticas para o setor energético, de acordo com as diretrizes do CNPE. Retomada do exercício da função de planejamento setorial, objetivando a contribuir com as premissas utilizadas nos estudos, na estratégia escolhida para a expansão do sistema e do plano de expansão. Monitoramento da segurança de suprimento do Setor Elétrico, por intermédio do CMSE (cfr. Item 1.3.3) e definição de ações preventivas para restauração da segurança de suprimento no caso de desequilíbrios conjunturais entre oferta e demanda, tais como gestão da demanda e/ou contratação de uma reserva conjuntural de energia do sistema interligado.

1.3.3 Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)

O CMSE (1) foi criado pela Lei nº. 10.848, de 2004, com a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletro-energético em todo o território nacional. Compete ao órgão acompanhar o desenvolvimento das atividades de geração, transmissão, distribuição, comercialização, importação e exportação de energia elétrica, gás natural e petróleo e seus derivados; avaliar as condições de abastecimento e de atendimento em horizontes pré-determinados; realizar periodicamente análise integrada de segurança de abastecimento e atendimento ao mercado de energia elétrica, de gás natural e petróleo e seus derivados, abrangendo parâmetros como: a demanda oferta e qualidade de insumos energéticos, considerando as condições

hidrológicas e as perspectivas de suprimento de gás e de outros combustíveis, a configuração dos sistemas de produção e de oferta relativos aos setores de energia elétrica, gás e petróleo, e a configuração dos sistemas de transporte e interconexões locais, regionais e internacionais, relativamente ao sistema elétrico e à rede de gasodutos; identificar dificuldades e obstáculos de caráter técnico, ambiental, comercial, institucional e outros que afetem, ou possam afetar a regularidade e a segurança de abastecimento e atendimento à expansão dos setores de energia elétrica, gás natural e petróleo e seus derivados; e elaborar propostas de ajustes, soluções e recomendações de ações preventivas ou saneadoras de situações observadas em decorrência da atividade indicada no inciso IV, visando à manutenção ou restauração da segurança no abastecimento e no atendimento eletroenergético, encaminhando-as, quando for o caso, ao Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. (1)

1.3.4 Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

A EPE (6) foi criada pela Lei nº.10.847 de 15 de março de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº. 5.184, de 16 de agosto de 2004. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a EPE realiza estudos e pesquisas que subsidiam a formulação, o planejamento e a implementação de ações do Ministério de Minas e Energia no âmbito da política energética nacional.

Como principais atribuições, a EPE tem a função de: (i) realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira; (ii) elaborar e publicar o balanço energético nacional; (iii) identificar e quantificar os potenciais de recursos energéticos; (iv) dar suporte e participar das articulações relativas ao aproveitamento energético de rios compartilhados com países limítrofes; (v) realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos; (vi) obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica; (vii) elaborar estudos necessários ao desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia

elétrica; **(viii)** promover estudos para dar suporte ao gerenciamento da relação reserva e produção de hidrocarbonetos no Brasil, visando à auto-suficiência sustentável; **(ix)** promover estudos de mercado visando definir cenários de demanda e oferta de petróleo, seus derivados e produtos petroquímicos; **(x)** desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis; **(xi)** efetuar o acompanhamento da execução de projetos e estudos de viabilidade realizados por agentes interessados e devidamente autorizados; **(xii)** elaborar estudos relativos ao plano diretor para o desenvolvimento da indústria de gás natural no Brasil; **(xiii)** desenvolver estudos para avaliar e incrementar a utilização de energia proveniente de fontes renováveis; **(xiv)** dar suporte e participar nas articulações visando à integração energética com outros países; **(xv)** promover estudos e produzir informações para subsidiar planos e programas de desenvolvimento energético ambientalmente sustentável, inclusive de eficiência energética; **(xvi)** promover planos de metas voltadas para a utilização racional e conservação de energia; **(xvii)** promover estudos voltados para programas de apoio para a modernização e capacitação da indústria nacional e **(xviii)** desenvolver estudos para incrementar a utilização de carvão mineral nacional.

1.3.5 Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

A Aneel **(4)** foi criada pela Lei nº. 9.427, de 1996. Autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tem como atribuições: **(i)** regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica; **(ii)** mediar os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores; **(iii)** conceder, permitir e autorizar instalações e serviços de energia; **(iv)** garantir tarifas justas; **(v)** zelar pela qualidade do serviço; **(vi)** exigir investimentos; **(vii)** estimular a competição entre os operadores e **(viii)** assegurar a universalização dos serviços.

A missão da Aneel é proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.

1.3.6 Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)

A CCEE **(2)** foi criada pela Lei nº. 10.848, de 15 de março de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e sob regulação e fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), tem por finalidade viabilizar a comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN). A CCEE sucedeu ao Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE, criado pela Lei nº. 10.433, de 24 de abril de 2002.

Tem como principais atribuições: **(i)** promover leilões de compra e venda de energia elétrica; **(ii)** manter o registro de todos os Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR) e os contratos resultantes dos leilões de ajuste; **(iii)** da aquisição de energia proveniente de geração distribuída e respectivas alterações; **(iv)** manter o registro dos montantes de potência e energia objeto de contratos celebrados no Ambiente de Contratação Livre (ACL); **(v)** promover a medição e o registro de dados relativos às operações de compra e venda e outros dados inerentes aos serviços de energia elétrica; **(vi)** apurar o Preço de Liquidação de Diferenças (PLD) do mercado de curto prazo por submercado; **(vii)** efetuar a contabilização dos montantes de energia elétrica comercializados e a liquidação financeira dos valores decorrentes das operações de compra e venda de energia elétrica realizadas no mercado de curto prazo; **(viii)** apurar o descumprimento de limites de contratação de energia elétrica e outras infrações e **(ix)** apurar os montantes e promover as ações necessárias para a realização do depósito, da custódia e da execução de garantias financeiras relativas às liquidações financeiras do mercado de curto prazo, nos termos da convenção de comercialização.

1.3.7 Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)

O ONS (5) foi criado em 1998, com a finalidade de operar o Sistema Interligado Nacional (SIN) e administrar a rede básica de transmissão de energia no País. A sua missão institucional é assegurar aos usuários do SIN a continuidade, a qualidade e a economicidade do suprimento de energia elétrica. De acordo com a Lei 10.484/04, também são atribuições do ONS propor ao Poder Concedente as ampliações das instalações da rede básica, bem como os reforços dos sistemas existentes, a serem considerados no planejamento da expansão dos sistemas de transmissão; e propor regras para a operação das instalações de transmissão da rede básica do SIN, a serem aprovadas pela Aneel.

1.4 A SEGURANÇA DO SUPRIMENTO

Nos últimos sete anos, houve dois apagões e o racionamento de 2001/2002, com graves conseqüências para o consumidor, para a situação financeira das empresas e para o desenvolvimento econômico do País. A segurança no suprimento é fundamental para garantir a sustentabilidade do crescimento. Nessas condições, o modelo prevê um conjunto de medidas para garantir a segurança de suprimento, incluindo: *(i)* a formação de uma reserva de segurança do sistema por meio da licitação com base nos estudos de planejamento visando à composição ótima de hidrelétricas e térmicas e da melhoria do critério de garantia do suprimento com a definição dos novos parâmetros a ser feita a partir dos estudos de planejamento; *(ii)* exigência de contratação de 100% da demanda por parte de todos os agentes de consumo; *(iii)* contratação da energia visando à expansão do mercado com antecedência de três e cinco anos e por meio de contratos de longo prazo e *(iv)* criação do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, coordenado pelo MME, responsável pelo monitoramento permanente da segurança de suprimento.

1.4.1 O Plano Decenal de Expansão de Energia

A retomada do processo de planejamento de modo estruturado e coordenado desde os estudos da matriz energética, passando pelo planejamento de longo prazo, foi uma medida inequivocamente correta. O planejamento do setor é uma ferramenta de maior importância para se definir, com grande precisão e antecedência, as necessidades de expansão da oferta de energia elétrica em função da demanda.

Neste ponto, o atual modelo foi muito positivo ao criar a nova empresa EPE. Uma das principais atribuições é a elaboração de estudos para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazo.

Justificando a sua criação, em junho de 2006, a EPE elaborou o Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica do período de 2006–2015. (4) O objetivo do planejamento decenal da expansão do SIN – Sistema Integrado Nacional – consiste, então, em se definir um cenário de referência para implementação de novas instalações de geração e o planejamento determinativo da expansão da transmissão necessária para atender ao crescimento dos requisitos do mercado, segundo critérios de garantia de suprimento pré-estabelecidos, de forma ambientalmente sustentável.

O planejamento decenal subsidia, portanto, a realização dos futuros leilões de compra de energia de novos empreendimentos de geração e de transmissão, a definição de quais projetos de expansão da transmissão devem ser viabilizados e priorizados, bem como de quais estudos de viabilidade técnica, econômica e sócio-ambiental de novas usinas geradoras a realizar e, eventualmente, quais estudos de inventários deverão ser atualizados.

Esses estudos de planejamento abrangem o horizonte dos próximos dez anos, sendo objeto de revisões anuais. Essas atualizações anuais irão considerar, entre outras, as mudanças nas previsões de crescimento do consumo de energia elétrica. As análises do planejamento decenal são orientadas pelas diretrizes do planejamento de longo prazo do Setor.

Esses estudos são responsáveis por identificar, no horizonte de até trinta anos, as principais linhas de desenvolvimento dos sistemas elétricos de geração e transmissão, face aos diferentes cenários de crescimento da economia, do consumo de energia, das fontes de geração disponíveis, das políticas de aumento da eficiência energética e do desenvolvimento industrial sustentável.

Para o decênio 2006-2015, os resultados dos estudos de mercado realizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), com o objetivo de subsidiar o planejamento decenal da expansão do parque elétrico nacional, foram baseados na construção de cenários macroeconômicos e quantificação de trajetórias plausíveis para o crescimento da economia. Além desta construção, foram também elaboradas projeções de população e domicílios, assim como cenários para os grandes consumidores industriais de energia elétrica, para a autoprodução e a conservação de energia.

Uma vez definidas estas trajetórias de crescimento da demanda de energia, é elaborada uma lista com todos os projetos de geração de energia elétrica disponíveis, sendo que os projetos se encontram em variadas etapas de desenvolvimento e que em muitos casos a base de informação é ainda muito incipiente.

A retomada do processo de planejamento induz a integração dos aspectos sócio-ambientais a este processo e de tomada de decisão, simultaneamente aos aspectos econômicos e energéticos. Uma análise ambiental dos empreendimentos do Plano Decenal, capaz de identificar os impactos sócio-ambientais mais relevantes, as interações e os conflitos com o planejamento de outros setores da economia, contribuem, certamente, para reduzir os riscos e incertezas na implantação desses empreendimentos, bem como para atender os compromissos com o desenvolvimento sustentável.

Com essa análise é possível conhecer, antecipadamente, os principais aspectos sócio-ambientais relativos à estratégia adotada para a expansão da oferta de energia elétrica no país, de modo a indicar o nível de incerteza para o atendimento aos objetivos do Plano, qual seja, o de garantir a viabilização dos empreendimentos segundo os princípios da sustentabilidade ambiental, e, quando

for o caso, sugerir ações para agilizar a viabilização dos empreendimentos no horizonte pretendido.

Foi elaborado todo um procedimento metodológico para que se pudesse realizar a análise sócio-ambiental de todos os projetos previstos no plano decenal. Do total de 83 usinas hidrelétricas consideradas no Plano Decenal 2006-2015, 16 encontram-se na etapa de construção. Do conjunto de 67 usinas que se encontram nas outras etapas (projeto básico, viabilidade e inventário), foram analisadas 46 (cerca de 70%), que correspondem àquelas sobre as quais foram obtidas informações junto aos agentes do setor responsáveis pelos estudos e projetos.

Uma vez elaborado o Plano Decenal, cabe agora a sua implementação para que se possa atingir os cenários e premissas referenciadas. O acompanhamento deste cenário e premissas virá mostrar a assertividade dos dados utilizados e, assim, confirmar a necessidade de implantação das metas de crescimento definidas.

Decorrido um ano desde a divulgação do aludido Plano Decenal, o Governo está em fase final para divulgação do Plano Decenal 2007-2016. A partir desta divulgação, poderemos verificar a assertividade das premissas adotadas para o Plano 2006-2015 e, desta forma, fazer uma análise das ações necessárias para sua correção e/ou manutenção.

Dentro de uma rápida análise, podemos claramente identificar atrasos significativos nos principais projetos de geração de energia elétrica previstos no Plano: UHE Santo Antônio, UHE Jirau, UHE Belo Monte e Angra III.

Em 12 de junho de 2006, Ivonete Dainese (7) faz uma análise da situação do setor elétrico citando que o setor apresenta gargalos na área de geração que podem comprometer o crescente consumo. (8) Ela lembra que a Eletrobrás, em dezembro de 2005, disse que as questões ambientais comprometeram a participação de quatro usinas hidroelétricas no primeiro leilão de energia nova e que a empresa esperava que estes empreendimentos fundamentais para a expansão da geração pudessem ser incluídos no próximo leilão da modalidade A-5. Duas destas usinas, UHE Mauá e UHE Dardanelos, vieram a ser licitadas no segundo semestre de 2006, ocasionando pelo menos um ano de atraso na geração. Outras duas, UHE Ipueiras e UHE Baixo Iguaçu, não ocorreram e nem tem data prevista para leilão.

Nessa mesma reportagem, Ivonete comenta também posição da Eletrobrás que considerava a grande importância das usinas do Rio Madeira e que o Governo tinha expectativa de que a licença prévia para o empreendimento seria liberada pelo Ibama até o mês de julho de 2006. Com isto, os aproveitamentos poderiam ser licitados ainda em 2006, com previsão de entrada em operação em 2011.

Estamos entrando no segundo semestre de 2007 e as licenças prévias ainda não foram emitidas. Com certeza a entrada da operação ocorrerá após 2012.

O risco de um novo racionamento ainda assombra o País, escreveu Renée Pereira, (8) referindo-se a uma pesquisa realizada pelo Instituto de Economia da UFRJ, que mostra a grande preocupação quanto ao ritmo de crescimento da oferta de energia no Brasil. Segundo a pesquisa, quase 60% das entidades do setor acreditam que o País poderá sofrer nova crise até 2010. Dos entrevistados, 42% entendem que a demora na concessão das licenças pode atrapalhar a ampliação da capacidade instalada e que esse processo tende a elevar o custo da energia. Segundo a reportagem, relatório de fiscalização da Aneel apresenta 23 usinas licitadas (5.157 MW) até 2002 que ainda não iniciaram obras principalmente por atraso no processo ambiental. Dessas, 12 ainda esperam a obtenção da licença prévia e 5 aguardam a licença de instalação.

Renée Pereira também, em sua reportagem (9) com o então Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, José Goldemberg, aborda o crescimento da oferta das usinas movidas a óleo e a carvão, *"energia suja"*, devido a entraves ambientais e à escassez do gás. Para o leilão de energia nova de outubro/2006, ele avalia que das seis usinas hidrelétricas que seriam licitadas, duas ainda não haviam conseguido licença prévia. No leilão, das quatro usinas licenciadas apenas duas foram concessionadas: Dardanelos e Mauá. Segundo o Secretário, este tem sido o maior problema do setor elétrico nos últimos anos, uma vez que os potenciais hídricos mais fáceis já haviam sido explorados, sobrando empreendimentos localizados em áreas mais sensíveis a impactos ambientais. "Mas é preciso avaliar o interesse de alguns e o de milhares de pessoas", diz Goldemberg. Na sua avaliação, o País tem preservado de um lado e poluído de outro. *"É preciso haver equilíbrio"*, conclui.

Em sua matéria “Energia no Limite” (10), Ramona Ordoriez e Mônica Tavares entrevistam especialistas e empresários do setor e governo, mostrando a divergência da expectativa de cada um quanto ao risco de nova crise em 2010. Para o Governo, os cenários apontam sobra de energia. Para o presidente da EPE, Maurício Tolmasquim, “todas as usinas têm nome e endereço certo. O abastecimento está garantido até 2010”, disse isto, garantindo que não há risco de faltar energia nos próximos anos. Ao contrário, para os especialistas e empresários, se não forem tomadas medidas já, o país corre o risco de nova crise energética até 2010. Cláudio Sales, presidente do Instituto Acende Brasil, disse “o Governo precisa admitir que há problemas e buscar soluções como ampliar a oferta de gás natural para geração de energia, e aumentar os investimentos privados nas hidrelétricas”.

Aderente à matéria “Energia no Limite” (10) a FIRJAN, através do seu Conselho Empresarial de Energia, elaborou um relatório com análise (11) do cenário de suprimento energético, dado as incertezas que cercam as possibilidades de uma crise de energia a partir de 2010. Na conclusão do relatório é abordado que o cenário de racionamento é construído pela conjugação de hipóteses cada vez mais próximas: da falta de insumo, de falta de equipamentos para atender os prazos necessários para geração e da falta de preços acessíveis. A estes, soma-se uma nova série de inimigos, entre eles, o meio-ambiente que tem sido recorrentemente apontado como o mais poderoso. “O que nos parece acontecer nesse caso é o ataque ao doente e não à doença. Não acreditamos ser o meio-ambiente o verdadeiro inimigo do desenvolvimento do país, apesar de ter sua parcela de responsabilidade”, e conclui:

A falta de coordenação dos instrumentos, a perda de credibilidade das instituições, os desvios de atuação e a escassez de recursos humanos e financeiros são reflexos pesados que atravancam todo o processo de licenciamento, postergando a expansão da capacidade geradora do país. Urge um tratamento mais racional e menos emocional nesse quesito, que tenha tanto quanto nós a preocupação em construir um país mais seguro energética e ambientalmente. (11)

Em recente entrevista ao programa Canal Livre, da Rede Bandeirantes, publicada no *site* Clipp-on (12), o presidente da EPE, Maurício Tolmasquim, defendeu que o Brasil deve investir na utilização da energia elétrica de origem

hídrica. Ele lamentou a demora na aprovação das licenças ambientais das usinas do Rio Madeira. “Será uma pena se não construirmos essa usina agora, será um dano para o País muito grande”, lamentou Tolmasquim. Ele considera remota a possibilidade de faltar energia elétrica nos próximos anos. “O Brasil tem o sistema hidrelétrico e, portanto, existe sempre um risco de déficit. Não existe risco zero”, ressaltou. O problema maior, segundo ele, é que, caso não haja a aprovação das licenças ambientais de usinas hidrelétricas, e particularmente as duas do Rio Madeira, o país poderá ser obrigado a lançar mão de alternativas de geração de energia consideradas menos limpas.

Como previsto pelo Executivo, no 4º leilão de energia nova (para início de entrega daqui a três anos, denominado A-3) realizado pelo Ministério das Minas e Energia no final de julho de 2007, o resultado obtido foi a venda de 1.304 MW médios ao preço médio de R\$ 134,00/MWh, com supremacia das usinas termelétricas (nenhuma usina hidrelétrica foi vendida no leilão). As termelétricas negociadas são todas movidas a óleo combustível, o que expressa a real necessidade de atendimento energético de curto prazo. Essa é uma clara evidência de que o país caminha abrindo mão de seu potencial hidráulico para geração de energia considerada menos limpa, conforme já previsto na entrevista (12) do presidente da EPE, Maurício Tolmasquim.

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

2.1 CONTEXTO BÁSICO

A licença ambiental é um instrumento importante da política ambiental do Estado. Tem caráter preventivo, pois seu emprego visa evitar a ocorrência de danos ambientais. Os estudos ambientais são exigíveis para fins de obtenção da licença ambiental e refletem anuência do Estado, representado aqui pela sua esfera executiva, para a realização de atividades que utilizem recursos ambientais ou tenham o potencial de causar degradação ambiental.²

Considerando como função precípua da licença ambiental a proteção ao meio ambiente, prevenindo danos ambientais, além de regulamentar e disciplinar o acesso e utilização dos recursos naturais por parte dos empreendedores, reside aí, fundamentada, a necessidade de se obter uma autorização prévia do Poder Público para se empreender atividades potencialmente danosas ao meio ambiente.

No Brasil, o moderno licenciamento ambiental como hoje é conhecido começou no Estado do Rio de Janeiro na década de 70, onde o Decreto-Lei 134/75 tornou “obrigatória a prévia autorização para operação ou funcionamento de instalação ou atividades real ou potencialmente poluidoras”, enquanto que o Decreto 1633/77 instituiu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, estipulando que o Estado deveria emitir Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

No Estado de São Paulo, a Lei nº. 997/76 criou o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiental, tendo sido regulamentada pelo Decreto 8468/76, modificado posteriormente. Em sua redação original, estabelecia, em seu *Título V – Das licenças e do registro*, as Licenças de Instalação e de Funcionamento.

² Aulas das disciplinas de *Finanças Aplicadas a Projetos*, Prof. Dr. Francisco Anuati Neto e de *A Energia e as Questões Ambientais*, Prof. Dr. Luís Henrique Sanches – MBA em Energia, Poli/USP.

Contudo, necessário se faz registrar que a exigência de autorização governamental para exercer atividades que porventura interfiram ou tenham impacto no meio-ambiente datam dos anos 30. O Código Florestal de 1934 introduziu a necessidade de obtenção de uma autorização para a “derrubada de florestas em propriedades privadas”, para o “aproveitamento de lenha para abastecimento de vapores e máquinas” e para a “caça e pesca nas florestas protetoras e remanescentes”.

Na esfera federal, o licenciamento ambiental figura como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (52), sendo contemplado como “licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (art. 9º, inciso IV). Pela PNMA, as condições para exigência de licença são:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis” (Art. 10, Lei 6938/81).

Na legislação federal, o licenciamento ambiental foi detalhado no Decreto que regulamentou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente(nº 88351/83, revogado e substituído pelo Decreto nº 99.274/90), pelo qual é preconizado em seu Artigo 19:

O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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

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

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

Existe uma lógica clara na seqüência estabelecida para as licenças, pois, (i) *Licença Prévia – LP*: solicitada quando o projeto técnico está em elaboração e quando alternativas tecnológicas e/ou de localização ainda podem ser melhor avaliadas ou mesmo alteradas, eis que o empreendedor ainda não investiu no

detalhamento do projeto e diferentes conceitos podem ser estudados e comparados; *(ii) Licença de Instalação – LI*: atendendo às condições estabelecidas na licença, deve ser requerida depois que o projeto técnico é detalhado; e *(iii) Licença de Operação – LO*: requerida com o empreendimento concluído e em condições de operar e só concedida após a constatação de que o projeto foi instalado em consonância com condições preconizadas na Licença de Instalação.

Por fim, o Decreto que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente estabelece o vínculo entre licenciamento e os estudos de impacto ambiental. O *Caput* do Artigo 17, do Decreto 99274/90, retoma os termos do Artigo 10 da Lei 6938/81, acrescentando quatro Parágrafos, a saber:

§ 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) Diagnóstico ambiental da área;
- b) Descrição da ação proposta e suas alternativas;
- c) Identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

§ 2º O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental – Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

§ 3º Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado será acessível ao público.

§ 4º Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo Conama. (Artigo 17 do Decreto 99274/90)

O vínculo entre Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e a licença ambiental foi reforçado pela Constituição Federal – CF de 1988, que em seu Artigo 225, § 1º, preconiza, entre outros:

[...] incumbe ao Poder Público:

[...]

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

O licenciamento ambiental encontra ainda um importante instrumento de regulamentação na esfera federal, qual seja a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) **(13)** nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que em seu Artigo 1º, Inciso I, o define como:

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

Por fim, cumpre abordar o tópico dos estudos ambientais necessários ao licenciamento de empreendimentos, cuja definição técnica cabe ao órgão licenciador. Cabe o registro que, nos casos de empreendimentos que possuam potencial para causar degradação significativa, sempre deverá ser exigido o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), nos termos do dispositivo constitucional.

O termo “estudo ambiental” foi definido pelo Artigo 1º, inciso III, da já citada Resolução CONAMA nº. 237/97, visando abranger diferentes denominações, como segue:

São todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídios para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Diversas normas foram estabelecidas para orientar o licenciamento de atividades específicas, estipulando a necessidades de apresentação de estudos ambientais ou procedimentos simplificados.

No caso específico do setor elétrico, quando foi editada a Resolução Conama 01/86 exigindo a apresentação de estudos de impactos ambientais, vários empreendimentos pertencentes a empresas estatais estavam em construção ou em fase avançada de projeto, sendo que a interface do EIA/RIMA no planejamento teve que ser elucidada, com a edição da Resolução 06/87, que, em seu Artigo 4º, contempla:

Na hipótese dos empreendimentos de aproveitamento hidroelétrico, respeitadas as peculiaridades de cada caso, a Licença Prévia (LP) deverá ser requerida no início do estudo de viabilidade da Usina; a Licença de Instalação (LI) deverá ser obtida antes da realização da Licitação para construção do empreendimento e a Licença de Operação (LO) deverá ser obtida antes do fechamento da barragem.

Pela Resolução, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) devem ser apresentados para obtenção da LP, enquanto que para solicitação da LI, um novo estudo ambiental, denominado Projeto Básico Ambiental (PBA), deve ser preparado e apresentado ao órgão licenciador. Na solicitação da LO, as medidas propostas no PBA terão a execução verificada e, se a contento, alicerçarão a sua concessão.

2.2 CONTEXTO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Até o ano de 1988, a concessão dos empreendimentos energéticos era realizada sem licitação. As empresas solicitavam o registro junto ao órgão regulador responsável, à época o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), e providenciavam todo o processo de inventário e viabilidade, conduzindo todas as atividades até a conclusão do empreendimento.

Tal situação, que gerava o que pode ser definido como “empreendedores cativos”, cuja organização obedecia a critérios “geográficos”, muitas ou na maioria das vezes por falta de normatização ou estabelecimento efetivo de critérios de avaliação sócio-ambiental adequados, facilitava o início de empreendimentos ambientalmente discutíveis.

Os apelos do desenvolvimento regional, aliados às orientações políticas estaduais e regionais (aqui caracterizados os estados reunidos em regiões, como por exemplo, o sudeste e o nordeste brasileiros), combinado com a insipiência da legislação ambiental e com a não obrigatoriedade de sua adoção, contribuíam para que tal estado de coisas se mantivesse.

Como já explicitado, no contexto do setor, o processo de licenciamento ambiental foi definido e estruturado a partir do ano de 1986, com a edição da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) **(13)** N°. 001/86,

tendo sido devidamente elucidado e normatizado pelas Resoluções Conama 06/87 e 237/97. Tais resoluções definiram e tornaram obrigatória a obtenção da Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Esses diplomas devem ser precedidos da apresentação e aprovação de documentos técnicos específicos, consubstanciados respectivamente no Estudo de Viabilidade Técnico e Sócio Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima) e Projeto Básico Ambiental (PBA).

Com a introdução definitiva da variável ambiental na viabilização de empreendimentos, fortemente refletida no setor energético nacional aliada à promulgação da Constituição de 1988, o processo de concessão de empreendimentos energéticos foi alterado sendo que, a partir de 1995, a concessão emitida pelo Poder Concedente, agora representada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), deveria necessariamente ser precedida de leilão de licitação, em que era obrigatória a existência da Licença Prévia (LP) para cada um dos empreendimentos em questão que seriam leiloados/licitados.

No entanto, pressionada pela necessidade de cumprimento de metas de realização de leilões de licitação de empreendimentos energéticos para fazer frente às necessidades de segurança do sistema e oferta de energia, motivada pela irresistível e disseminada prática de adotar a solução mais simples, equacionando problemas pontuais em detrimento da construção de soluções de ordem sistêmica; a Aneel patrocinou a revisão no processo de concessão que, a partir do 2º semestre de 2000, dispensou a prévia exigência da LP, que foi imputada ao empreendedor vencedor do leilão, que deveria obtê-la para exercer a concessão leiloada e iniciar efetivamente o rito previsto na legislação.

As condições existentes no momento, tais como a orientação política e os compromissos internacionais assumidos pelo Poder Concedente, em última análise o Governo Federal, a escassez de oferta de energia, o alto preço do produto no mercado em criação e a proximidade do racionamento de energia elétrica, efetivamente ocorrido em 2001, propiciaram uma significativa adesão dos investidores empreendedores, que devem ter avaliado e pesado o risco de “comprar e não levar” a concessão.

Como resultado³ contabiliza-se que as licitações com LP, no período de 1996 ao 1º semestre de 2000 atingem 19 empreendimentos, num total de 4.757 MW e as licitações sem LP, no período 2º semestre de 2000 até 1º semestre de 2002, abrangem 35 usinas, num total de 7.403 MW.

Apesar de aparentemente significativas, as licitações realizadas nem sempre se constituíram em energia disponível, quer pela falta de diplomas básicos como a LP, quer por falta de qualidade e validade dos diplomas existentes, caso clássico da UHE Itumirim (GO) que, mesmo tendo sido licitada com LP (órgão estadual), teve-a judicialmente questionada.

A necessidade de ajuste torna-se então evidente. Porém, mais uma vez o simplismo momentâneo é privilegiado em detrimento do entendimento conjuntural dos fatos. O cerne da questão é atribuído à regulação ambiental e a todos os estereótipos dela advindos, para os quais o Poder Concedente imagina ter a solução pragmática do controle pelo controle, sem a profundidade e conhecimento técnico mínimo para condução da questão, acarretando a óbvia reação extrema da mais elementar Lei da Física, a de que “toda ação provoca uma reação de igual intensidade, porém em sentido contrário”, no mais legítimo instinto de preservação das convicções ambientais arraigadas no regulador da questão.

Nesse contexto, a partir de março de 2004,⁴ a nova lei do setor elétrico retornou a obrigação de obtenção da LP antes dos leilões das concessões de empreendimentos energéticos, ajustando pontualmente e inserindo novas estruturas no modelo. Esse retorno à situação preexistente configurou o esquema de licenciamento ambiental no processo de concessão registrado na Figura 2.1.

³ Ibid., p. 19

⁴ Ibid., p.31

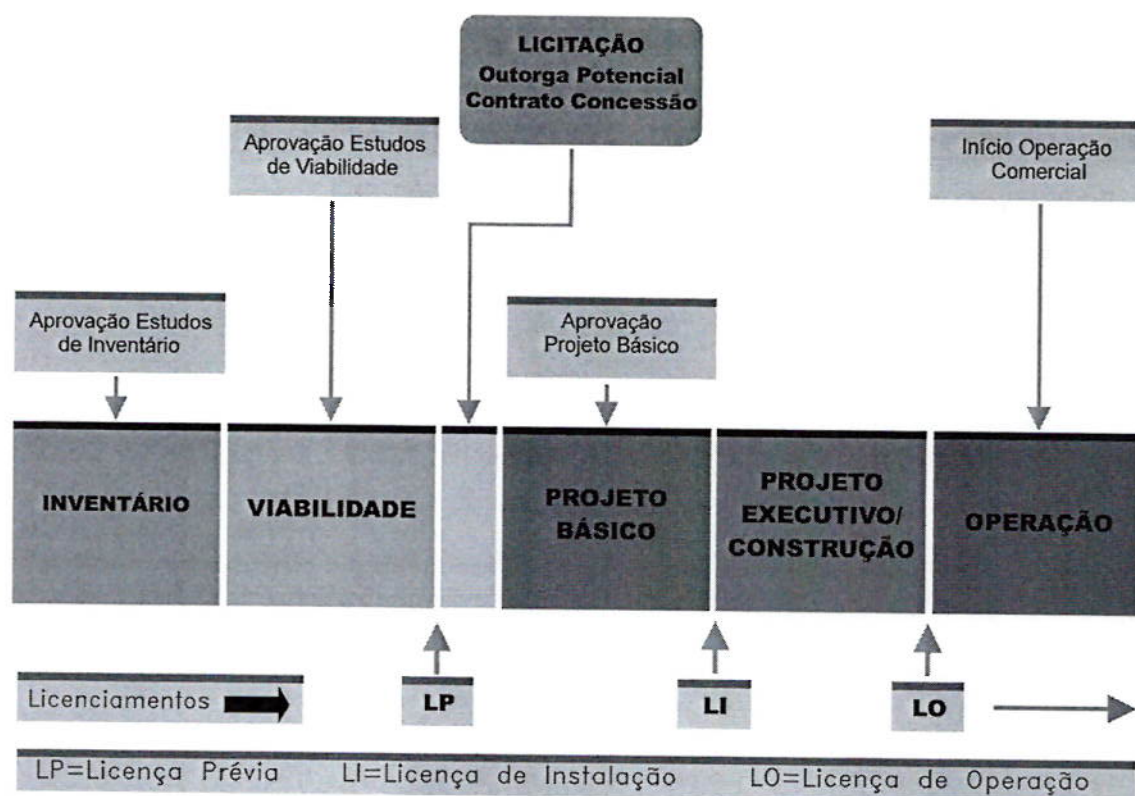


Figura 2.1 – O licenciamento ambiental no processo de concessão de empreendimentos energéticos⁵ – adaptado

Aliado à tendência anterior, o fortalecimento do planejamento do setor indica que o Poder Concedente sinaliza para a construção de uma segurança regulatória, visando propiciar níveis mais adequados de adesão, por parte dos agentes interessados/investidores, aos esforços de suprimento energético do país, sem perder de vista o fator motivador apregoado para o ajuste, qual seja a alardeada modicidade tarifária.

Tais ajustes, a bem da segurança que se pretende para o marco regulatório do setor, foram previstos, de forma particular ou em seu conjunto, em legislação específica, cujas estruturas integrantes são descritas e detalhadas no **CAPÍTULO 1**.

Resumidamente, *grosso modo* e de forma a fixar o rito do licenciamento, registra-se que para a obtenção da Licença Prévia (LP), o empreendedor deverá apresentar e aprovar o Estudo de Viabilidade Técnico e Sócio Ambiental, consubstanciado no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Tal diploma (LP) atesta a viabilidade técnica e sócio-ambiental da

⁵ Ibid., p. 31

alternativa escolhida, autorizando o empreendedor a prosseguir com o Projeto Básico de Engenharia.

Para a obtenção da Licença de Instalação (LI), que autoriza a implantação do canteiro de obras e início da construção, o empreendedor deverá apresentar e aprovar o Projeto Básico de Engenharia e o Projeto Básico Ambiental (PBA). Após a emissão de tal diploma, o empreendedor inicia o Projeto Executivo de Engenharia e a Construção.

A Licença de Operação (LO) será expedida após verificação do fiel cumprimento das medidas preconizadas no Projeto Básico Ambiental (PBA), em que os impactos ambientais e medidas de mitigação previstas no EIA/Rima serão detalhados e implementados; e eventuais condicionantes estabelecidas pelo licenciador deverão ser contempladas e executadas pelo empreendedor.

Este ciclo teórico se completa quando, no processo de renovação da LO, as propostas e medidas de mitigação, além das eventuais condicionantes impostas pelo licenciador, são avaliadas e verificadas quanto a sua conformidade, ensejando ou não a sua renovação.

Como podemos depreender, o licenciamento ambiental é um processo relativamente complexo, demandando tempo e consumindo uma quantidade significativa de recursos.

Aliada às dificuldades enfrentadas para obtenção da LP dos empreendimentos, gerou-se uma discussão quanto ao agente responsável pela sua obtenção, no caso o Poder Concedente ou empreendedor, sem, entretanto, avaliar o efetivo motivo pelo qual o licenciamento era rotulado como fator predominante do entrave então existente.

Invariavelmente, indagamos o real motivo pelo qual a segurança do suprimento não está sendo efetivamente garantida. É o que se evidencia no

CAPÍTULO 3.

3 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE E DA POSTURA DO PODER CONCEDENTE FACE AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO SETOR ELÉTRICO

Inicialmente, cumpre consignar que, metodologicamente, adota-se como corrimão da verificação e registro, a linha temporal cronológica, desde meados da edição das Leis números 10.847/2004 e 10.848/2004 (1), ambas de 15 de março de 2004, considerando e extraíndo os pontos mais relevantes e, em alguns momentos, controversos, do universo pesquisado.

O Poder Concedente é aqui entendido como o sendo o Estado Nacional, representado pelos diversos níveis do Poder Executivo envolvidos, sempre à luz da legislação vigente sendo que, para fins específico do setor elétrico objeto de concessão, o mesmo é capitaneado pelo Ministério da Minas de Energia (MME), representado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), além das demais estruturas a ele vinculadas, descritas no **CAPÍTULO 1**.

A sociedade, aqui considerada no sentido amplo, envolve todos os atores que de maneira direta ou indireta se relacionam com o tema, figurando desde entidades representativas dos setores produtivos, dos agentes do setor (e suas respectivas Associações), os Poderes Legislativo e Judiciário em todos os níveis, os Ministérios Públicos Federais e Estaduais, a imprensa especializada, as entidades integrantes do terceiro setor, a comunidade científica e os especialistas formadores da opinião nacional, dentre outros. Cabe ressaltar que as fontes bibliográficas pesquisadas diretamente das reportagens de jornais foram analisadas sem nenhum juízo de valor quanto ao que cada jornalista tenha escrito, na entrevista e/ou reportagem considerada.

Neste contexto, de forma a ordenar os registros na seqüência cronológica já explicitada, o presente capítulo é subdividido pelos anos em que a pesquisa foi realizada, de 2004 até o presente, contando ainda com um tópico dedicado à síntese e consolidação das principais percepções e propostas dos atores considerados.

3.1 O ANO DE 2004

Desde o início carregado de expectativas acerca das mudanças a serem implementadas no Setor Elétrico Brasileiro, 2004 é marcado pela edição das Leis nºs 10.847/2004 e 10.848/2004 **(1)**, com as quais o Poder Concedente alardeava a “inauguração do Novo Modelo do Setor Elétrico”, que particularmente entendemos tratar-se de ajustes e avanços naturais das regras existentes, que poderiam ter sido promovidas em prazo menor de tempo do que efetivamente ocorreu.

Assim, como primeira percepção, registra-se a posição do Ministério Público Federal – MPF, expressa no documento intitulado “DEFICIÊNCIAS EM ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL – Síntese de uma Experiência” **(14)**, elaborado pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão/Ministério Público Federal.

A entidade considera ser inegável o avanço representado pela exigência de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento ambiental de atividades e obras com potencial de geração de impactos ambientais significativos, possibilitando uma melhor avaliação da viabilidade ambiental de empreendimentos, tanto pelas instituições responsáveis pelo licenciamento quanto pela sociedade, por meio dos mecanismos de publicidade, consulta e discussão pública.

Ressalvada a assertiva, registra que o processo de elaboração de EIA ainda está longe do ideal, pois entre as funções deste tem prevalecido a de planejamento de medidas mitigadoras, embasadas na constatação de que ao longo de todas as análises de EIA não se verificou situação em que os autores concluíssem pela inviabilidade ambiental dos empreendimentos, analogamente ao que ocorre com a escolha de alternativas, haja vista que os estudos sempre concluem que aquela escolhida pelo empreendedor é a mais viável.

Em continuidade, considera que desde a fase de elaboração dos estudos até a fase de execução de medidas mitigadoras e de programas de monitoramento, verifica-se prevalecer a preocupação com o montante a ser investido, o que pode induzir à adoção de soluções que representem menor aplicação de recursos,

materializando-se em reduzidos prazos para a elaboração do EIA, permeando inclusive a definição de áreas de influência, a avaliação de impactos, a proposição de medidas de mitigação e o estabelecimento dos programas de monitoramento, revelando a adequada equação custo/benefícios.

Entende como primordial para a melhoria da qualidade dos EIAs a consideração das variáveis ambientais afetas aos empreendimentos desde a fase de planejamento das políticas públicas, a garantia de prazos adequados e a promoção efetiva da interdisciplinaridade técnica na elaboração dos estudos e um maior investimento no conhecimento das realidades sociais locais, mediante a investigação sobre as visões de mundo, valores e princípios que as organizam.

Por fim e dentre outras não menos importantes, considera necessário a criação de mecanismos que possibilitem maior cooperação e intercâmbio de informações entre diferentes órgãos governamentais, já a partir da elaboração do Termo de Referência (TR), de forma a serem consideradas nos estudos questões diferentes daquelas afetas apenas ao órgão licenciador, além de maior rigor na exigência de qualidade, com maiores investimentos em multidisciplinaridade das equipes técnicas de análise desses órgãos licenciadores.

No mês de junho, Cristiane Fontes registra em “Notícias Sócio-Ambientais” do Instituto Sócio-Ambiental (ISA) (15) que “Sociedade civil reúne-se com Marina Silva para discutir licenciamento ambiental”, dando conta de que representantes do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) reivindicam participação nas discussões em curso entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib), alegando ser o licenciamento ambiental de interesse de toda a sociedade e não apenas do setor privado.

Tal reivindicação tem como fundamento manifestação do então secretário executivo do MMA, Cláudio Langone, que anunciou a realização de uma reunião com representantes da Abdib, na tentativa de estabelecer um diálogo com o setor privado. Segundo a fonte, energia é o setor considerado prioritário pelos empresários que utilizam o fantasma da recente crise do apagão para pressionar

maior agilidade na liberação de usinas hidrelétricas, definidas como imprescindíveis para sustentar o crescimento do País.

Nota-se que, na esteira do discurso proferido pelo próprio Poder Concedente, em que pesam contornos ideológicos mais ou menos tangentes, a reivindicação por uma participação mais efetiva na construção de soluções necessárias para superar entraves existentes começa a se constituir na tônica das percepções.

Já na altura, o próprio MMA apontava aos empresários, também segundo o ISA, uma série de conflitos existentes, cujo modelo de planejamento não considerava as variáveis sócio-ambientais para as licitações das obras, resultando em impactos no processo dos licenciamentos ambientais, cuja tão cobrada agilidade na análise dos licenciamentos acaba sendo comprometida, não raro por Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima) de baixa qualidade.

Como proposições, o MMA se mostrava disposto a estabelecer agendas bilaterais com todos os ministérios vinculados à infra-estrutura para o planejamento integrado e estratégico do governo, inicialmente levado a cabo com a assinatura de um termo de cooperação técnica entre o próprio MMA e Ministério da Minas de Energia (MME), visando contemplar as premissas do modelo sancionado pelo Executivo em 15 de março de 2004.

Por fim, o MMA reconhece a necessidade de investimentos para a ampliação e qualificação dos quadros técnicos, garantia de acesso à informação para a sociedade, aprimoramento de procedimentos administrativos, adoção de instrumentos estratégicos (como a padronização de procedimentos para análise de licenciamento) e a assunção definitiva do desafio de estruturar o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama), além da definição de uma estratégia de aperfeiçoamento da relação com o Ministério Público, voltada para a diminuição da “judicialização” de processos de licenciamento ambiental.

No mesmo mês, a respeito da judicialização dos processos de licenciamento ambiental, Cristiane Alvim, da Agência CanalEnergia (16), registra que “Licenciamento ambiental: pendências judiciais paralisam metade dos projetos. Segundo MMA, maioria dos empreendimentos enfrenta ações civis públicas que

impedem a emissão da licença", em que é consignado que metade dos empreendimentos do setor elétrico já concedidos está parada em função de pendências judiciais. A maioria enfrenta ações civis públicas que impedem a liberação da licença pelo órgão ambiental, segundo Cláudio Langone, à época secretário executivo do Ministério de Meio Ambiente, que atribui este problema à forma de concessão, que não leva em conta questões sociais.

Para Langone,

O problema é do modelo que foi utilizado. Para liberar a concessão, os técnicos avaliavam apenas o projeto de forma pontual, sem considerar problemáticas como população atingida, florestas, reprodução dos peixes. Como a população atingida só passa a acompanhar o projeto na fase do licenciamento, os problemas aparecem na hora de liberar a licença, embora eles já existam anteriormente. Em vários casos o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA já tinha liberado a licença e foi impedido pelo Ministério Público, mas ainda assim a culpa recai sobre os órgãos ambientais.

Como saída para resolver os problemas de judicialização, aponta a necessidade de fazer uma análise caso a caso, explicando que "Temos que tentar firmar termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público (MP), para voltar com os processos para a esfera administrativa" ressaltando que "Se não tivermos um divisor de águas, as empresas gastarão mais dinheiro com advogados do que com medidas compensatórias ambientais". Como exemplo, cita que no Estado de Goiás há sete hidrelétricas paradas em função de ação civil pública conjunta que exige a avaliação integrada da bacia hidrográfica para a liberação da licença. "Neste caso, a única saída é reunir o governo de Goiás, o MMA, os empreendedores e os Ministérios Público Federal e Estadual para chegar a um consenso e desfazer a ação civil".

Por fim, referindo-se aos próximos passos da agenda com a ABDIB, Langone destaca o recebimento de contribuições da associação para definir normas para regulamentação dos empreendimentos existentes, revelando que o número de processos que estão em regulamentação por ampliação é maior do que as licenças novas e que muitas vezes o órgão ambiental enfrenta dificuldades na hora de regularizar as expansões. Em tom de crítica, assevera que "Há casos onde liberamos licença para hidrelétricas que estão em operação há 50 anos, mas o Ministério Público pede levantamento EIA/Rima. Muitas vezes, o MP quer substituir o órgão ambiental, não atuando no seu papel de fiscalizador".

Nota-se na posição do representante do MMA, à época, uma clara tentativa de definição de papéis, com uma forte evidência de que o contexto deve ser entendido à luz das atribuições de cada ator do processo de licenciamento ambiental, mormente quando se considera que, embora não esteja sendo a contento executado por seus responsáveis, resta claramente definido no arcabouço legislativo.

Num esforço para atingir o objetivo apregoado, foi por último declinado pelo representante que o MMA realizaria, provavelmente na cidade de São Paulo, seminário ampliado sobre licenciamento ambiental, cujo objetivo seria o de consolidar a agenda de consenso em relação ao rumo de licenciamento ambiental no País. Os preparativos do evento incluíam debate com a Abdib, com o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), governos estaduais, prefeituras e com os ministérios públicos federal e estadual.

O seminário declinado pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA) e intitulado "Licenciamento, Proteção Ambiental e Desenvolvimento" realmente ocorre nos dias 29 e 30 julho de 2004 no Sesc da Avenida Paulista, em São Paulo (SP), com abertura da então ministra do MMA, Marina Silva. No evento, representantes dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, instituições responsáveis pelo planejamento setorial de infra-estrutura, poderes Legislativo e Judiciário, setor empresarial, sociedade civil e órgãos de imprensa participam durante os dois dias de seis painéis abordando os procedimentos utilizados para o licenciamento ambiental no Brasil e em outros países, questões relativas à transparência, aos impactos socioeconômicos e à relação do licenciamento ambiental com a política integrada do governo. De acordo com a legislação nacional, o licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia para a instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente.

Pela verificação da repercussão do evento nos meios de comunicação, em rápida pesquisa às notícias da época, é possível inferir que os resultados foram aquém dos esperados, considerando a quase inexistência de registros significativos.

No entanto, um dos poucos artigos encontrados trata da fala de Délcio Rodrigues, representando o Instituto Vitae Civilis (17) no painel "O licenciamento

ambiental no Brasil”, no qual se nota uma convergência de percepção acerca do tema com os demais atores já arrolados neste capítulo.

O representante divide a questão em tópicos estruturais e processuais. No primeiro, considera o presente como paradigma da adequação ambiental no qual, sinteticamente, os empreendimentos em discussão e sua consecução são prioritários e não podem ser questionados, relegando o licenciamento como viabilizador sob a ótica de algum conjunto de normas existentes, sendo o futuro como uma oportunidade de mudança para paradigma de sustentabilidade sócio-ambiental, em que o licenciamento realmente avalie a sustentabilidade ambiental e social dos empreendimentos.

No tópico processual, foram apontados pelo representante do Instituto vários equívocos, tais como: *(i)* adequação das práticas dos empreendedores, por considerarem o licenciamento como mera formalidade; *(ii)* a qualidade e vícios de origem dos estudos, por muitas vezes serem superficiais ou reproduções dos já existentes, além de terem sido custeados pelos empreendedores; *(iii)* a falta de participação e controle social, pela dificuldade de acesso por parte dos afetados aos processos que, quando ocorre, é de forma extemporânea e, finalmente, *(iv)* a inobservância dos apontamentos técnicos e cumprimento de condicionantes, o que acaba ensejando o acionamento do Ministério Público (MP) e conseqüente judicialização do processo de licenciamento ambiental.

No campo da proposição, resumidamente, o representante do Instituto apontou na direção de que os empreendimentos energéticos devem ser analisados não apenas pelos impactos individuais, mas pelos efeitos provocados na bacia hidrográfica, postulando que os estudos precisam considerar o efeito cascata dos vários empreendimentos do mesmo rio, além de contemplar, pelo licenciamento ambiental, a definição estratégica da pretensão da sociedade para com o recurso natural da bacia ou região de inserção do empreendimento.

Cabe aqui o destaque de que esta linha é aderente às correntes que já se faziam presentes à época, em que aspectos da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e Avaliação Ambiental Integrada (AAI) passavam a ser consideradas como potenciais integrantes do processo de licenciamento ambiental, ainda que exigidas

por meio de ações civis públicas movidas pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual. (15)

Não sem tempo, em 21 de setembro do mesmo ano, a Associação dos Servidores do Ibama (Asibama/DF) publica o documento “A VERDADE SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL” (18) em que, em tom de esclarecimento aberto à sociedade, afirma que a área de licenciamento ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) vem sendo denegrida em vários segmentos da mídia, sendo comuns abordagens qualificando os procedimentos de licenciamento como meramente burocráticos, lentos e responsáveis pelo entrave de diversos projetos de desenvolvimento, vinculando os problemas aos gestores em posições de gerenciamento, como se esses pudessem ignorar a legislação ambiental.

Por considerar incoerentes as informações veiculadas e a fim de prestar esclarecimentos à sociedade brasileira, a Asibama contextualiza a atribuição e responsabilidade do Ibama como ente de Estado em função de regulação, definindo a alçada do mesmo frente ao licenciamento ambiental de grandes obras de infraestrutura, exemplificando os tipos mais comuns e respectiva abrangência espacial.

Registra ser o licenciamento ambiental um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente definida pela sociedade brasileira, por meio de seus representantes no Congresso Nacional, cuja finalidade precípua é promover gestão ambiental aos usos propostos para os recursos naturais, de maneira a garantir para as gerações futuras um meio ambiente saudável e com qualidade.

Esclarece também que a licença ambiental não se configura em um documento burocrático que os investidores têm necessidade de obter para o desenvolvimento de determinada atividade, sendo um atestado de que determinado empreendimento, sob certas condições, apresenta viabilidade ambiental, atendendo, portanto, aos preceitos de sustentabilidade previstos na legislação ambiental, de forma que as perdas e prejuízos sócio-ambientais possam ser minimizados e/ou devidamente compensados.

Registra ainda que, infelizmente, não são apresentados à sociedade as várias distorções e motivos externos à competência do Ibama, que contribuem para atrasos

e os ditos “emperramentos” nos processos de licenciamento, quais sejam: *(i)* uma política de “Desenvolvimento a Qualquer Custo” que desconsidera as variáveis ambientais no planejamento; *(ii)* projetos e estudos apresentados para análise de forma deficitária do ponto de vista ambiental, o que impulsiona o Ibama a requerer redimensionamentos e/ou adequações; *(iii)* demora por parte de alguns empreendedores no atendimento de condições técnicas preconizadas visando assegurar a efetiva gestão ambiental das atividades e *(iv)* a malfadada judicialização do licenciamento ambiental, pela qual, em decorrência das distorções citadas, vários empreendimentos são questionados na Justiça.

Por fim, de forma expedita, informa estar em luta contra o descaso com a Política Ambiental Brasileira, que julga refletir em diversos aspectos estruturais do Ibama como carência de pessoal e de material; defasagem salarial e estrutura gerencial precária.

Sugere a correção da situação por meio de reestruturação e reforço institucional, extensíveis às Gerências Executivas do Ibama nos Estados e no Distrito Federal e reafirma a convicção de que o Instituto vem procurando desenvolver seu papel institucional da melhor maneira possível, cumprindo sua responsabilidade perante a sociedade brasileira, entendendo que a atuação do órgão não deve ser interpretada como atravancadora de desenvolvimento, mas sim como instrumento de segurança e cautela na aplicação de uma política socialmente justa, ambientalmente correta e economicamente viável.

No mês de novembro, a revista Consultor Jurídico (19) traz artigo de Débora Pinho, editora da revista, intitulado “Ordem e Progresso”, em que registra a discussão de especialistas acerca das consequências econômicas de decisões judiciais, afirmando que atingir a maioria nem sempre é sinal de independência. Cita, como exemplo, o fato de que a primeira ação civil pública por danos ambientais no Brasil completaria 20 anos e ainda está longe de encerrar sua trajetória pelas gavetas do Judiciário.

Com 130 recursos ajuizados desde agosto de 1985, ano em que começou a batalha judicial, o Ministério Público, a ONG Oikos e 24 empresas do pólo

petroquímico de Cubatão deverão esperar cerca de uma década para o capítulo final dessa história, caso não façam acordo.

O advogado Werner Grau Neto, sócio do escritório Pinheiro Neto Advogados, que tem como cliente uma das empresas, enfatiza que o judiciário está “entulhado” e é vítima do excesso de trabalho e falta de estrutura.

Afirma que “entrar em uma ação judicial no Brasil é perder de vista a solução para os problemas” ressaltando que, geralmente, as ações civis públicas são menos lentas. Segundo o advogado, essa ação se “eternizou” pelo número de empresas que figuram como rés no processo e pela complexidade do tema.

A questão do eventual conflito entre as necessidades do desenvolvimento e o respeito às leis tem gerado intermináveis controvérsias. A Justiça deve levar em consideração as consequências econômicas de uma decisão na hora de analisar questões que envolvem milhões ou bilhões de dólares? Três ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionaram sobre o tema.

O ministro Cezar Peluso diz que os juízes devem decidir com base no que diz a lei, sem se ater às consequências econômicas como querem especialistas em infra-estrutura. O ministro Marco Aurélio também entende que o Judiciário não está engajado em qualquer política econômica. Já para o ministro Gilmar Mendes, as decisões podem, sim, ir além da aplicação das leis.

Para quem está do outro lado, empresários e executivos que têm de tomar decisões de negócios, a questão é menos filosófica e mais pragmática. A lentidão da Justiça combinada com interpretações conflitantes da lei são fatores que pesam quando investidores em infra-estrutura consultam advogados sobre os riscos jurídicos dos negócios.

As dificuldades na área do licenciamento ambiental no Brasil são alvo de constantes críticas de investidores e, neste caso, as opiniões quanto aos papéis do MP e da Justiça são conflitantes. Para o ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP), Carlos Miguel Aidar, o Ministério Público muitas vezes exagera em sua função de fiscal da lei e prejudica projetos importantes de infra-estrutura em nome da ecologia.

Werner Grau Neto afirma que “hoje existe uma campanha deflagrada para transformar o licenciamento ambiental em vilão do desenvolvimento sócio-econômico. Essa tese é perigosa”, com a credencial de quem atua em cerca de 100 ações civis públicas, das quais 70% dos casos tratam de licenciamento ambiental no setor de energia no Paraná e São Paulo.

Já o advogado Alberto Murray Neto, do escritório Paulo Roberto Murray – Advogados, diz que “existem empreendimentos feitos sem a observância da legislação ambiental e o MP é obrigado a intervir” com a ressalva de que:

É certo também que em algumas ocasiões, há abusos. A parte cumpre com todas as etapas previstas na lei e, ainda assim, o MP cria obstáculos. No final, a parte ganha o processo, mas o empreendimento sofre atraso em seu cronograma inicial. Entendo que a parte prejudicada deve ser indenizada por perdas e danos.

Na opinião de Fernando Tabet, advogado do escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados, o Ministério Público tem atuado como órgão ambiental e interferido em questões meramente técnicas, segundo o artigo.

O advogado Lauro Celidônio, diretor da comissão jurídica da Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib) afirma, também segundo o artigo, que não seria a atuação do Ministério Público como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais que criaria obstáculos ao investimento em obras de infra-estrutura:

Ocorre que, por vezes, membros do MP se utilizam dos poderes constitucionais para questionar a conveniência e a oportunidade dos atos da administração pública, pretendendo substituí-la na condução de suas atribuições, em vez de aterem-se à legalidade dos atos administrativos.

Finalmente, quanto ao papel do Ministério Público (MP), o artigo destaca que parte do receio de investidores está ligada ao comportamento do órgão, algumas vezes emocional, outras irracional ou simplesmente imediatista, como lembra o advogado Adelmo Emerenciano, citando alguns exemplos em que este tipo de comportamento por parte do MP gerou danos aos empreendedores “sem qualquer retorno para a sociedade”.

Considerando a questão de que o interesse econômico de investidores pode sobrepor-se aos interesses da sociedade, o então presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Nicolao Dino, observa que “O ideal a ser alcançado é a compatibilização de ambos os interesses, o que nem

sempre é possível” e que o princípio do respeito aos contratos não deve impedir que aqueles que contenham cláusulas abusivas possam ser revisitados.

O então procurador-geral de Justiça de São Paulo, Rodrigo Pinho, concorda com a assertiva, afirmando que quando atua na defesa desses interesses, o Ministério Público apenas cumpre sua função institucional garantida pela Constituição de 1988, pois “a defesa dos interesses da sociedade passa pela proteção da estabilidade econômica”.

Depreende-se que a percepção dos atores caminha convergentemente para o mesmo diagnóstico dos gargalos existentes e seus possíveis equacionamentos, a esta altura evidente no cenário herdado pelo setor elétrico. A regulamentação proposta, que estabelece os marcos regulatórios relativamente claros, teve o condão de propiciar as ferramentas para tal empreitada. A falta de coordenação do setor elétrico pelo Poder Concedente começa a ficar clara.

3.2 O ANO DE 2005

Os ajustes implementados no setor elétrico pelo Poder Concedente no ano anterior começam a ser mais fortemente testados, fazendo de 2005 um laboratório em que a eficiência e eficácia das medidas, contrapostas com a questão do licenciamento ambiental na viabilização dos empreendimentos, constituem-se terreno fértil para a mais variada gama de percepções.

É assim que, em 11 de março, o advogado Antônio Fernando Pinheiro Pedro, sócio-diretor do escritório Pinheiro Pedro Advogados, em artigo intitulado “A QUEM INTERESSA EMBARGAR O BRASIL?” veiculado pelo AmbienteBrasil (20) observa o recrudescimento em todos os cantos do País, nos últimos meses, de medidas judiciais, administrativas e legais, cujo efeito tem sido sempre a paralisação do licenciamento ou da instalação de obras de importância vital para a economia, a infra-estrutura terrestre e o turismo do Brasil, sendo constante nessas paralisações a inserção do vetor ambiental e o levantamento de óbices provenientes da legislação de proteção ao meio ambiente.

Caracterizando a legislação ambiental brasileira como sendo nova, pouco discutida e ainda não assimilada, imputa a responsabilidade a alguns precipitados operadores do direito pelo equívoco funcional de seu uso, transformando-a em "panacéia" para todos os males que afligem nossos ecossistemas ou uma "espada" contra nossas injustiças sociais, de resultado pouco significativo, atribuindo a essas práticas "pretexto para embargar o Brasil".

Considera existir uma ausência de visão estratégica dos governantes, de juízes e tribunais superiores. Os últimos, por permitirem que fatores imponderáveis contaminem alguns dos operadores do direito e da administração, gerando um acúmulo de ações judiciais e exigências descabidas nos ritos administrativos de licenciamento ambiental, cujos impactos mostram-se perversos e sem qualquer vantagem ambiental ou econômica ao interesse nacional, citando como exemplo as dezenas de ações civis públicas promovidas pelos Ministérios Públicos Estaduais ou Procuradoria da República, buscando impedir a instalação de obras de infraestrutura em geral.

Afirma, de modo tácito, que as salvaguardas ambientais têm que ser consideradas, haja vista a somatória de fragilidades existentes nos ecossistemas, ressaltando residir aí o cerne da aplicação da lei ambiental, considerando que o seu cumprimento deve ocorrer visando conferir sustentabilidade à atividade sócio-ambiental compatível com a região, buscando promover o desenvolvimento e a redução da pobreza e das desigualdades regionais.

Conclui existir uma gama de empreendimentos que agregam soluções estruturais e de manutenção de áreas de preservação ambiental, mas que acabam pela lentidão, pelo volume de exigências muitas vezes descabidas e quando não pela judicialização imprevista do licenciamento, desestimulados da efetiva implantação.

Por fim, concedendo a palavra ao "povo brasileiro", lança à sociedade a imperiosa pergunta:

"Se a sustentabilidade do País está no atendimento às suas demandas por infra-estrutura e a proteção ambiental se fará somente com uma economia forte e capaz de assumir compromissos contra a pior das pragas que afetam nosso meio, que é a especulação da fome, da miséria, do descaso e da incultura, a quem interessa embargar o Brasil?",

Retóricas à parte, trata-se de mais uma percepção em que os conceitos genéricos de embargo, entraves e judicialização permeiam o discurso do autor, instigando a ânsia por respostas plausíveis para as questões de regência e comando já no início de 2005. Como se depreende das referências (19) e (20), o diagnóstico efetuado para o mal é sempre presente, sem que a necessária prescrição do sal ocorra ao tempo oportuno para a reversão da enfermidade.

Ainda no mesmo mês, sem grande alarde e convergindo na direção das recomendações dos mais diferentes atores percorridos até o momento neste levantamento, ainda que motivado pela ameaça da inviabilização judicial de alguns empreendimentos imprescindíveis no curto prazo, a Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE) publica o “Termo de referência para o estudo de Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos na bacia do rio Uruguai” (6) cuja lavra, pelo timbre apresentado, inferimos ser do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE SECRETARIA DE QUALIDADE AMBIENTAL NOS ASSENTAMENTOS HUMANOS [caixa alta no original].

Na introdução do documento, historia ter sido firmado, no dia 15 de setembro de 2004, Termo de Compromisso – TC entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Energética Barra Grande S.A (Baesa), o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério do Meio Ambiente – MMA, a Advocacia Geral da União (AGU) e o Ministério Público Federal (MPF), objetivando estabelecer diretrizes gerais para a elaboração do “Termo de Referência para a Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos localizados na bacia do Rio Uruguai”, bem como dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Barra Grande.

Cabe aqui o registro de que a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) de aproveitamentos hidrelétricos situados em bacias hidrográficas tem como objetivo avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, considerando seus efeitos cumulativos e sinérgicos sobre os recursos naturais e as populações humanas, e os usos atuais e potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento.

A AAI leva em conta a necessidade de compatibilizar a geração de energia com a conservação da biodiversidade, manutenção dos fluxos gênicos, socio-diversidade e a tendência de desenvolvimento sócio-econômico da bacia.

Isto posto, à luz da legislação e dos compromissos assumidos pelo governo federal, considera-se que o primeiro objetivo pactuado está plenamente cumprido, evidenciando sua autoria e o compromisso de que, positivamente, uma parcela do aqui entendido como Poder Concedente, representado pelos signatários do Termo de Compromisso, passa a efetivamente assumir.

Raimundo de Jesus Coelho de Moraes, no artigo “Judicialização do Licenciamento Ambiental no Brasil: Excesso ou Garantia de Participação”, publicado na Revista de Direito Ambiental (21) de abril-junho de 2005 analisa, tendo como referência princípios de democracia deliberativa identificados na Constituição Federal (CF) de 1988, um caso de judicialização de licenciamento ambiental, qual seja o da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará.

Também analisa a pertinência da judicialização desse debate, cuja arena original é a gestão ambiental administrativa; se haveria excessiva judicialização do licenciamento ambiental ou se, de fato, se trata de tentativa de assegurar direitos via participação da sociedade, considerando para tanto os argumentos postos em debate, sua interpretação e recepção pelo Poder Judiciário na efetividade das normas constitucionais relacionadas.

Observa, quando considera a judicialização do licenciamento ambiental pelo viés do excesso ou participação, que o caso da Hidrelétrica de Belo Monte, a exemplo de tantos outros, confere oportunidade de avaliar o papel do Judiciário no processo de deliberação pública e que o poder Executivo, por meio da Eletronorte,

por atos e omissões, deixou de realizar adequadamente a contratação e elaboração dos estudos ambientais necessários para realizar obra que deveria, ainda, ser precedida de manifestação do Congresso Nacional, por lei e por decreto-legislativo, com risco efetivo de estar bloqueando o fluxo de opiniões e, ainda, atropelando o uso dos instrumentos de participação política da sociedade, importando em processos e tomada de decisões que se vêm subtraindo à formação da opinião tanto no âmbito parlamentar quanto no da sociedade civil, nas questões estratégicas para os rumos da sociedade. Isso fez com que setores da sociedade viessem a recorrer ao Ministério Público e ao Poder Judiciário para controlar e impor limites à Administração e, assim, garantir a realização (ou a não violação) de direitos e/ou sua participação política.

Quanto à possibilidade de controle pelo Judiciário sobre ato ou omissão da Administração Pública que não atenda a pressupostos constitucionais, conclui que, no caso em tela, o controle jurisdicional do licenciamento ambiental está compatível com o sistema do constitucionalismo democrático e o processo de participação e deliberação pública da Constituição Federal de 1988, pois o Judiciário foi chamado para garantir o atendimento de pré-requisitos de conformação de atos da Administração Pública que possibilitem decisão técnica e politicamente qualificada pela participação política da sociedade e de deliberação pública do Congresso Nacional, configurando direitos e garantias constitucionais, portanto dentro de sua esfera de competência institucional constitucional.

Não por acaso o autor, de forma alicerçada, conclui ser uma atabalhoada ação, ou omissão, do aqui considerado Poder Concedente, responsável pela pertinência jurídica da judicialização evidenciada.

Em 7 de junho é divulgada a CARTA DO 3º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL (22), em que os professores de Direito Ambiental, estudantes e demais profissionais reunidos no 3º Congresso Brasileiro do Magistério Superior de Direito Ambiental, realizado pela Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (Aprodab) e pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP), na cidade de São Paulo, nos dias 6 e 7 do mesmo mês, aprovaram uma série de proposições relacionadas aos debates realizados.

Dentre as inúmeras proposições, que permeiam desde a ética acadêmica e profissional até a pesquisa de células-tronco e seus aspectos bioéticos, cumpre destacar aquelas afetas ao licenciamento ambiental, nos termos inicialmente abordados já no quarto item do documento, denominado “Da Administração Pública ambiental”. Tecem considerações acerca de: *(i)* neologismos como “Advocacia pública ambiental”, na esteira da advocacia pública, definida como função essencial à Justiça; *(ii)* conceitos sedimentados como “Áreas de preservação permanente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente”, para o qual a legislação ambiental vigente é considerada avançada e adequada à proteção ambiental, com recomendação de que seja conferida eficácia social; *(iii)* instrumento como o “Termo de Ajustamento de Conduta em licenciamento ambiental”, considerado como potencialmente eficaz

para evitar a judicialização em procedimentos de licenciamento ambiental controversos, ajustando a conduta dos empreendedores ao cumprimento da lei; além de abordar os “Acertos e desacertos da Administração Ambiental”, alertando para inexistência de políticas públicas adequadas visando ao fortalecimento das denominadas agências ambientais.

Nesse íterim, o item oitavo intitulado “Da defesa do meio ambiente em juízo”, discorre: **(i)** acerca das “Ações civis públicas e a atuação do Ministério Público Estadual”, em que considera a necessidade de maior discussão a respeito da promoção de ações civis públicas pelo Ministério Público; **(ii)** do “Anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Coletivo”, que poderá propiciar um aperfeiçoamento da tutela jurisdicional do meio ambiente; **(iii)** dos “Termos de ajustamento de conduta em ação civil pública”, considerados como importante instrumento de solução de conflitos ambientais; **(iv)** da “Magistratura e conciliação em ação civil pública” que entende serem os acordos judiciais meios eficazes de superação da rigidez da lide, possibilitando a discussão e a adoção de providências não cogitadas nos pedidos iniciais, propiciando o encerramento do processo e o atendimento aos fins visados com a ação civil pública; bem como àqueles mais afetos à cadeia do direito, como a “Execução de sentença de reparação de danos ao meio ambiente” e o “Fundo de Recomposição de Interesses Difusos”. No campo das recomendações, teve-se o documento a questões em foco à época, não merecendo ao objeto deste, maiores delongas analíticas.

Importante destacar que a gama de atores aqui representados certamente, de forma mais direta ou indireta, atuarão de maneira importante no contexto do licenciamento ambiental nacional, quer como profissionais do direito quer como simples formadores de opinião.

Salutar, se temerário não fosse, emergir de tão especializado encontro constatações retro mencionadas como “ajustando a conduta dos empreendedores ao cumprimento da lei” [grifo nosso do texto original], como se o cumprimento da legislação ambiental pudesse ser “ajustado” por força de instrumento que não a própria lei. Fomos aqui apresentados ao “Desenvolvimento a Qualquer Custo”. **(19)**

Natural e desejável que ocorram avanços em todos os atores interessados, principalmente quando se considera os agentes do setor e demais investidores, na busca do ponto de equilíbrio norteado pela boa técnica e, principalmente, pelo bom senso⁶. Dessa feita, por parte dos agentes interessados/investidores, a figura das Associações tem-se fortalecido como interlocutora do Poder Concedente, no intuito de oferecer suas contribuições para o aprimoramento do processo.

Nesse ínterim, a Apine – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (25) enviou ao então Ministro Interino de Minas e Energia, Sr. Maurício Tiomno Tomalsquim, em 30/06/2005, a “Nota Técnica Conjunta 001/05: sugestão do fórum das associações para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração” subscrita, além de pela própria Apine, por diversas associações do setor, a saber, a Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE); Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica (Abiape); Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia Elétrica (Abrace); Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (Abrage); Associação Brasileira de Geradoras Termoelétricas (Abraget); Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica (APMPE) e Câmara Brasileira dos Investidores em Energia Elétrica (CBIEE).

Tal documento elenca, em meio à nota introdutória e propostas de encaminhamento, as expectativas e os principais pontos a serem, na opinião das associações, equacionados pelo Poder Concedente.

No campo das expectativas destacam, especificamente: *(i)* o efetivo comprometimento dos diversos Ministérios com o Planejamento de Governo, de forma a garantir o cumprimento das metas definidas pelo Poder Concedente para atendimento das necessidades de suprimento de energia; *(ii)* o estabelecimento de procedimentos ágeis e efetivos, no tocante ao processo de licenciamento ambiental, que resultem na real articulação e entendimento entre União, Estados e Municípios; *(iii)* a necessidade de revisão dos procedimentos ligados ao processo de licenciamento, com o cumprimento dos prazos estabelecidos para concessão das licenças ambientais e na busca de um maior comprometimento dos agentes envolvidos; *(iv)* o estabelecimento de procedimentos que visem à regularização dos

⁶ Ibid., p. 19

empreendimentos em operação, que considerem as circunstâncias e as particularidades dos empreendimentos no momento da sua implantação; **(v)** o desenvolvimento de procedimentos que visem buscar uma relação direta entre as exigências/condicionantes e a realidade ambiental do local de implantação de cada empreendimento.

Não obstante, de cunho mais abrangente, pugnam pela definição de índice de compensação ambiental não extrapolando o valor de 0,5%, através de legislação específica, não cobrando a compensação ambiental para empreendimentos já implantados e a agilização para a conclusão dos processos de estruturação e capacitação técnica do Ibama e Organizações Estaduais de Meio Ambiente (Oemas).

Como pontos principais a serem equacionados pelo Poder Concedente destacam: **(i)** o equacionamento da subjetividade existente no processo de licenciamento ambiental, de forma a garantir previsibilidade dos prazos e custos, buscando a institucionalização do mesmo; **(ii)** a definição clara do público atingido direta e indiretamente pelos empreendimentos e das regras negociais a serem adotadas junto ao público atingido na etapa de licenciamento ambiental prévio, além das reais responsabilidades do empreendedor/investidor e das diversas esferas de governo (federal, estadual, municipal); além **(iii)** da definição do destino e distribuição dos royalties e compensação financeira, com vistas à aplicação dos recursos em ações de cunho social que atendam às demandas diretas dos municípios.

O documento, que na mesma data também foi enviado ao Sr. Nelson José Hubner Moreira, então Secretário Executivo de Minas e Energia, constitui-se em exemplo de como os agentes interessados/investidores começam a empenhar-se na construção de uma solução estrutural para a questão aqui apresentada.

Se aliado a uma efetiva disposição por parte desses agentes em purgar definitivamente os documentos de avaliação ambiental (e seus mentores) pouco confiáveis, usualmente apresentados para o licenciamento ambiental, as perspectivas de sucesso são animadoras.

No mês de setembro, de maneira relativamente discreta, o Ministério de Minas de Energia (MME), neste trabalho considerado o próprio representante do Poder Concedente, inicia o processo de revisão (1), (24) do Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, com foco especial nas questões ambientais e de usos múltiplos da água, adotando a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) (1) como instrumento complementar aos estudos do potencial hidroelétrico de bacias.

Para apoiar a revisão, é criado um Grupo de Trabalho formado por representantes e técnicos do Poder Concedente e suas controladas, empresas com experiência em realização de inventários e representantes de associações de classe. Uma das etapas previstas na revisão é a realização de seminários, com o objetivo de promover uma divulgação ampla aos interessados das novas abordagens que estarão sendo incorporadas no novo Manual, criando a oportunidade para discussão e coleta de sugestões.

A importância da iniciativa adotada pelo MME reside na constatação de que o planejamento do aproveitamento dos recursos hidrelétricos do País vem sendo feito através de uma seqüência de estudos que consideram horizontes temporais abrangentes e aproximações sucessivas até a tomada de decisão efetiva. Nesse processo estruturado e contínuo, as estratégias são sistematicamente reavaliadas e as alternativas revistas até se chegar à decisão de implantação de um dado empreendimento.

A Lei nº. 9.074 (1), de 07 de julho de 1995, estabelece que o Poder Concedente, ao colocar em licitação um aproveitamento hidrelétrico, deve considerar o conceito de aproveitamento ótimo, sendo a definição de aproveitamento ótimo feita por etapas. Nos estudos de longo prazo, com horizonte de até 30 anos, são confrontadas, basicamente, a evolução do mercado de energia elétrica e as disponibilidades de fontes energéticas primárias. Para as bacias consideradas prioritárias, programam-se seus Inventários Hidrelétricos. Esses estudos caracterizam-se pela concepção e análise de várias alternativas de divisão de queda, que são comparadas entre si, devendo-se selecionar aquela que apresente melhor balanço entre os custos de implantação, benefícios energéticos e impactos sócio-ambientais, considerando-se os usos múltiplos da água.

Nesse contexto, o Manual de Inventário de 1997, coordenado pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobrás), representa um avanço para a época, por constituir-se em um dos primeiros esforços para a incorporação da dimensão ambiental e dos usos múltiplos da água nos estudos energéticos. Entretanto, devido ao seu pioneirismo, muito da legislação referente às questões ambientais e de outros usos da água ainda não estavam estabelecidas naquela época, deixando de considerar mandatoriamente suas recomendações, o que evidencia a pertinência e premente necessidade de sua revisão, haja vista que, no final da década de 90 e início do novo milênio, ocorrem grandes avanços na questão das águas e do meio ambiente, tais como a adoção da AAI como parâmetro de licenciamento para os aproveitamentos a serem estudados nas bacias hidrográficas do País e a finalização do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o que justifica sobremaneira os esforços empreendidos na atividade ora analisada.

Em 26 de novembro, a Associação Brasileira de Entidades Estatuais de Meio Ambiente (Abema) publica a "Carta de Bonito" **(25)**, em que os gestores dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas), reunidos na cidade de Bonito (MS) entre os dias 24 e 26 de novembro de 2005, manifestam, de forma consensual, uma avaliação dos avanços e obstáculos verificados na gestão ambiental brasileira no ano de 2005.

Dentre os pontos destacados, reafirmam a valorização dos princípios federativos balizadores do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), a necessidade de incorporação da dimensão ambiental no início da concepção das políticas setoriais, com forte envolvimento do setor empresarial, e a ampliação do diálogo com os Ministérios Públicos a fim de minimizar a judicialização da gestão ambiental no País.

Avaliando os avanços obtidos, destacam o planejamento das ações do setor energético com atuação da (EPE) Empresa de Planejamento Energético, que passou a considerar a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) previamente, de modo a minimizar o grau de litígio na fase de licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor.

Por fim, de modo a propiciar melhoria à gestão ambiental do Brasil, apontam a necessidade de regulamentação do Artigo 23, da Constituição Federal, definindo as competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a ela, como o instrumento de consolidação do Sisnama e o estabelecimento de efetivo diálogo com os Ministérios Públicos, na tentativa de evitar a judicialização das questões afetas a essa gestão, de modo a assegurar o pleno funcionamento do aludido Sistema.

Começa a ganhar corpo a idéia de que uma ação mais coordenada por parte do Poder Concedente (Estado) se faz necessária, de maneira a evitar a já tão percorrida e abordada questão da judicialização de questões ambientais, vis-à-vis procedimentos e estruturas perfeitamente capazes de efetuar a adequada gestão do tema, caso específico do Sisnama.

Pelas constatações do ano de 2005, aqui percorrido, vai-se cristalizando a percepção de que, neste verdadeiro “rally”, todos almejam objetivo praticamente comum, com a diferença nítida da trilha percorrida, não sem motivo inúmeras vezes escolhida a mais árdua pelo Poder Concedente, em todas as edições da competição, em nada colaborando para o célere deslinde dos nós existentes na questão.

3.3 O ANO DE 2006

Em 2006 ocorre a corrida pela sucessão aos cargos do Executivo e Legislativo nas esferas Federal e Estadual, com possibilidade de reeleição conferida pela legislação eleitoral, para a qual o chefe mor do Poder Concedente está habilitado. Os registros efetuados falam por si!

Em meados de fevereiro, no artigo “O Licenciamento Ambiental e sua Sustentabilidade no Brasil” (26), Antonio Fernando Pinheiro Pedro observa, dentre outros aspectos relevantes ao tema, que o sistema de licenciamento ambiental brasileiro é instrumento fundamental para a consolidação do desenvolvimento

sustentável em nosso país constatando, no entanto, a premente necessidade de aperfeiçoamento, de modo a torná-lo mais ágil, eficaz e transparente.

Embasa a constatação identificando a existência de entraves de ordem institucional, legal e técnica ao seu correto funcionamento, a indefinições quanto à competência dos entes federados, além de visões subjetivas impostas a conceitos constitucionais de sustentabilidade e equilíbrio ambiental.

Considera um enorme avanço para a causa da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável o fato da Constituição de 1988 e legislação ordinária atribuírem ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e ambientais, por meio do instrumento da ação civil pública, ressaltando que se verifica, em alguns casos, a ocorrência de arbitrariedades, muitas vezes em detrimento da própria atuação do órgão licenciador.

Atribui a exacerbação dos conflitos envolvendo Ministério Público e Administração Pública, que quase sempre acabam no Judiciário, ao insuficiente diálogo entre as partes interessadas, à excessiva burocratização na troca de informações, às interpretações ideológicas díspares face ao princípio da razoabilidade, bem como ao desconhecimento da real funcionalidade do licenciamento.

Além do incremento de métodos de ação conjunta, entre o Ministério Público e a Administração, sugere como atitude inicial definitiva para a implementação eficaz do licenciamento ambiental no Estado Brasileiro a fixação do conceito de “licenciamento ambiental como suporte ao desenvolvimento econômico e social, e instrumento de viabilização dos investimentos no país”. Assevera que, com essa nova atitude cultural e ideológica, serão efetivamente resgatados os pilares constitucionais da Ordem Econômica e Social, induzindo a Administração Pública e o setor produtivo a investir recursos humanos e materiais, desobstruindo e aperfeiçoando o sistema de licenciamento ambiental, descaracterizando-o como “gargalo” e/ou “obstáculo” ao fluxo de investimentos, pechas recebidas pelo instrumento devido ao seu sucateamento, decorrente da falta de visão estratégica de seu significado por parte do Estado.

Destaca também a importância de se incorporar a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) nas políticas públicas, evitando que o licenciamento ambiental de grandes projetos e programas de infra-estrutura, em que se enquadra o setor elétrico, seja conduzido pontualmente no fluxograma da Administração Pública, evitando assim a perda de tempo e investimentos.

Reside aqui mais um indicativo de que o Poder Concedente cria entraves para a solução dos próprios problemas decorrentes da necessidade constante de viabilização dos investimentos que, em última análise, devem por esse mesmo Estado ser assegurado, culminando cada vez mais freqüentemente na judicialização do licenciamento.

Mas nem só do Poder Concedente se alimenta a inconveniente judicialização. O setor produtivo tem lá sua parcela de culpa, na medida em que trata superficialmente questões que, se adequadamente conduzidas, evitariam sobremaneira a criação de condições para questionamentos no transcorrer do processo de licenciamento ambiental. Trata-se aqui da já abordada qualidade, ou falta dela, dos estudos ambientais apresentados para análise dos órgãos licenciadores.

Ricardo Balthazar, para o Valoronline (27), de 27/03/06, cita, em artigo intitulado "Justiça – Categoria quer interferir mais cedo em processos de licenciamento", o caso considerado um célebre exemplo da questão da Companhia Brasileira de Alumínio – CBA, do grupo Votorantim, que passou cinco anos tentando persuadir órgãos ambientais de São Paulo e do Paraná a aprovar a hidrelétrica de Tijuco Alto, que deseja construir na divisa entre os dois Estados. Após a ação dos procuradores e alguns anos depois, o grupo empreendedor aceitou apresentar estudos mais completos, cuja avaliação passou para esfera Federal, reconhecendo falhas no projeto original.

Observa que, como exigido na legislação, empreendimentos que criam riscos significativos para o meio ambiente só podem ser efetivamente desenvolvidos depois que estudos detalhados são discutidos com a sociedade e aprovados pelas autoridades, exigência essa que é freqüentemente burlada. O autor cita Marco

Antonio Fujihara, então diretor de sustentabilidade da PricewaterhouseCoopers, para quem "A maioria dos estudos entregues pelas empresas é muito ruim".

Indica que, não por acaso, a postura descuidada das empresas municiam o Ministério Público, havendo ainda outras explicações para o fato de tantos projetos irem parar nos tribunais, como é o caso da habilidade dos procuradores em explorar as ambigüidades da legislação ambiental, teoricamente a seu favor, transferindo para a esfera federal empreendimentos cuja discussão poderia permanecer restrita aos órgãos ambientais estaduais.

Informa que um grupo de trabalho criado na área ambiental da Procuradoria-Geral da República para discutir a participação do Ministério Público em grandes empreendimentos acha que a solução é agir cada vez mais cedo. A procuradora Maria Luiza Grabner, integrante do grupo assevera que "Não adianta chegar quando a obra já está pronta e o dano ambiental, consumado. Precisamos evitar que as coisas cheguem nesse ponto".

Por fim, avalia que pode ser uma maneira de evitar que projetos muito complexos acabem paralisados por ações judiciais, mas não é um caminho livre de riscos, citando o então secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, José Goldemberg, para quem "O Ministério Público exerce um papel importante nessa área, mas tem cometido abusos. É o que ocorre muitas vezes quando ele tenta tomar o lugar do Estado como licenciador dos projetos".

Fica cada vez mais cristalina a constatação de que, se cada ator otimizar a sua *performance* de forma aderente ao seu papel, o risco de contratempos no transcorrer do rito de licenciamento ambiental é enormemente reduzido, pelo simples cumprimento da atribuição de cada um no contexto avaliado.

Na esteira da judicialização, Vanessa Santana da Agência CanalEnergia (28), dá conta de que "Liminar suspende processo de licenciamento ambiental de Belo Monte", informando que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) recebeu, junto com a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A (Eletronorte), notificação da liminar expedida pelo juiz federal Antonio Carlos Almeida Campelo, da subseção da Justiça Federal em Altamira, suspendendo o processo de licenciamento para a construção da usina Belo Monte (região do Xingu

– 11.181 MW de potência), cujo teor impede também a realização das audiências públicas, destinadas a ouvir as comunidades envolvidas. A liminar foi concedida pelo juiz federal a pedido do Ministério Público, que alega que o projeto causará danos ambientais às tribos indígenas da região.

Cita o então diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental do Ibama, Luiz Felipe Kunz, para quem a decisão foi contraditória, pois a liminar impede o órgão ambiental de garantir a participação social no processo de licenciamento do projeto. Para o então diretor, o Ministério Público quer cumprir as funções do Poder Executivo, acreditando que a decisão inicial poderá ser modificada pelo Tribunal Superior, garantindo que o Ibama cumprirá a decisão judicial enquanto ela for mantida, informando por último que o Instituto recorrerá a instâncias superiores.

Nota-se que posturas pouco compreensíveis e carregadas de ideologias podem ocorrer, gerando enormes entraves, principalmente quando da lavra de atores com alto poder de interferência. Tratamos aqui, mais uma vez, da participação do Ministério Público.

O portal Ambientebrasil (29), citando Fredy Krause do Estadão Online, noticia que “Empresários querem mais rapidez na obtenção de licenças ambientais”, dão conta de que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) levará, aos então candidatos à Presidência da República e aos governos estaduais, propostas para que sejam reduzidos os prazos para obtenção de licenças ambientais.

Cerca de 100 empresários do setor industrial, dentre os quais se insere a indústria da energia elétrica, reunidos na sede da CNI no encontro “Indústria e Desenvolvimento Sustentável”, em consenso, têm a celeridade na obtenção de licenças ambientais como prioridade da agenda ambiental, argumentando, resumidamente, que só dessa forma as empresas terão tranquilidade para investir e tomar decisões mais rápidas, reduzindo custos; pois, como observa o então presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e do Conselho Temático de Meio Ambiente da CNI, Robson Braga de Andrade, “a demora na obtenção das licenças ambientais impacta muito no custo total do projeto e desestimula os investimentos externos”.

O veículo ainda registra que, segundo a assessoria da CNI, está em fase de conclusão um documento oficial do setor empresarial com a agenda da indústria para o meio ambiente, contemplando os recursos hídricos, a biodiversidade e o controle da poluição.

O debate começa a se intensificar, lembrando que a esta altura, a disputa pela sucessão está apenas no início, oferecendo à sociedade terreno fértil para o cultivo de proposições de adoção de novas condutas e posturas por parte dos postulantes aos cargos dos poderes executivo e legislativo. Em jogo, a esperança, a bem do Estado em geral e do setor elétrico em particular, de que os necessários avanços possam efetivamente ocorrer.

Neste contexto, registra-se o que à época poderia ser entendido como uma pérola da indesejada ambigüidade recorrente do Poder Concedente face à questão analisada quando, em matéria da Agência CanalEnergia (30), Fábio Couto dá conta de que "Lula prevê problemas com licenciamento de projetos estruturantes". O presidente Luiz Inácio Lula da Silva prevê uma série de liminares e, conseqüentemente, a judicialização do licenciamento, impedindo a construção de dois dos principais projetos estruturantes no País, a usina de Belo Monte (Estado do Pará, cerca de 11 mil MW em duas fases) e o complexo hidrelétrico do Rio Madeira (Estado de Rondônia, cerca de 6.450 MW).

Na opinião do presidente, a construção do Complexo Madeira (Santo Antônio – 3.150,4 MW e Jirau – 3.300 MW) será uma "guerra", acreditando que dificilmente será autorizada a construção de mais de 6 mil MW em Belo Monte – segunda fase. Em discurso na inauguração da hidrelétrica Eliezer Batista – Aimorés (MG), o presidente comenta que "O Ministério de Minas e Energia vai querer fazer as usinas, enquanto o Meio Ambiente vai exigir o cumprimento da lei", isentando os órgãos ambientais pela demora na liberação das licenças ambientais, chamando a atenção para o rigor maior na legislação ambiental, que implica maiores restrições pelos órgãos de licenciamento e fiscalização pelo Ministério Público. Os dois projetos integram o Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica (PDEE) 2006-2015.

Nessa época, Belo Monte estava com o licenciamento suspenso por conta de liminar e o complexo hidrelétrico do Rio Madeira em fase de avaliação pelo Poder

Concedente quanto à forma de oferecê-lo no leilão de energia nova A-5, então previsto para o ano. Segundo a matéria, à época, o presidente observa que 45 hidrelétricas com outorgas estavam com pendências no licenciamento, sendo que 30 empreendimentos foram liberados nesse período e que:

Os órgãos estaduais e federais preferem não autorizar para não ter problemas com o Ministério Público. Quando não negam a licença prévia para uma usina com problemas, o MP é acionado e o caso pode levar à indisponibilidade dos bens de quem autorizou.

Ainda segundo a matéria, na visão do presidente Lula, "Hoje, não construiríamos Itaipu", pois se a hidrelétrica binacional de Itaipu tivesse que ser construída hoje, haveria uma série de manifestações contra a obra, o que não aconteceu há 30 anos.

Dispensando análises e conjecturas mais profundas, assusta constatar que é sob essa égide que está o destino dos cerca de 26.000 MW médios necessários ao crescimento e desenvolvimento da Nação para os próximos anos, configurando a tônica da postura que desde sempre permeou o Poder Concedente nesse setor, só que no momento com incrível retrocesso; a simplicidade com que se aborda o tema torna-se cada vez mais temerária.

Previsões de cenários belicosos em que o regente do Poder Concedente admite que um Ministério quer fazer e o outro quer cumprir a lei [como se a este último fosse possível agir de forma diferente]; são concedidas licenças para empreendimento com problemas [novamente, como se o fato fosse possível], o que promove a ação do Ministério Público; definitivamente, muitas atitudes depõem contra a necessária segurança dos marcos regulatórios estabelecidos. O espanto inicial causado por uma conclusão citada de "ajustando a conduta dos empreendedores ao cumprimento da lei" (22) já não soa tão estranho assim, infelizmente.

Farto material debatendo a questão integra a Revista Brazilian Business (31) em sua edição de julho de 2006. Em seu editorial, "Desenvolvimento econômico e preservação ambiental: Como conseguir equilíbrio?", afirma que a busca do ponto de equilíbrio entre os interesses sócio-econômicos e o chamado desenvolvimento sustentável ainda é um dos grandes desafios do mundo moderno, sendo imperativo

que não se permita a atuação da atividade econômica sem o respeito ao meio ambiente, com risco de se esgotarem os recursos naturais, essenciais para a sociedade e para as próprias empresas. Observa, entretanto, que as normas de preservação ambiental não podem inviabilizar o desenvolvimento econômico, vital para o bem-estar da população.

Na tentativa de responder a questão de como conseguir avançar para obter o efetivo desenvolvimento sustentável, considera que a Nação tem dado mostras de que almeja o efetivo equilíbrio, pois a instituição da licença ambiental prévia nos leilões de energia elétrica antecipa parte do licenciamento ambiental e poupa o investidor de surpresas desagradáveis. No entanto, observa que, segundo investidores do setor elétrico, as mudanças ainda não foram suficientes para reduzir os riscos associados aos empreendimentos, sendo necessários grandes avanços no licenciamento ambiental.

Cita o artigo de Paulo Bessa, *chairman* do Comitê de Meio Ambiente da Câmara Americana, no qual o autor afirma ser necessário que as questões ambientais passem a ocupar um papel importante no debate político, equivalente àquele que essas questões ostentam na vida prática das empresas e de todos aqueles que estão preocupados com o desenvolvimento sustentável do País. Por fim, registra que a edição da revista conta com a contribuição de algumas das principais autoridades, especialistas e empresários que atualmente estão sobremaneira envolvidos com essa importante questão.

Entre as autoridades arroladas na edição, destaca-se Marcus Barros, então Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No artigo "Licença prévia: um ganho dos empresários e da biodiversidade", ele afirma ter o empreendedor um ambiente mais seguro para fazer seus investimentos em hidrelétricas do que no triênio anterior, alicerçando o novo cenário nas mudanças ocorridas na sistemática dos leilões de energia elétrica. Dessa forma, as concessões só vão a leilão com a licença ambiental prévia, uma das exigências do marco regulatório do setor elétrico brasileiro (definida pela Lei 10.848, sancionada em 2004), combinada com a reestruturação da área de licenciamento do Instituto que, em abril de 2005, institui o Sislic, sistema *on line* que

garante mais agilidade, qualidade e transparência nos processos de licenciamento ambiental.

Por parte dos empreendedores, figuram Alacir Borges Schmidt, coordenadora do Comitê de Meio Ambiente da Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE) e Décio Michellis, secretário executivo do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico. Em artigo conjunto intitulado “Licenciamento é ainda obstáculo para o setor elétrico” afirmam que as dificuldades em licenciar empreendimentos desse setor estão cada vez mais presentes, considerando o sistema de licenciamento ambiental lento e burocrático, acusando-o de transferir aos empreendedores o tratamento de questões que competem ao Poder Público; além de apontar a ausência de previsibilidade (prazos e custos vinculados), a fragilidade das agências ambientais e o conflito de competências em razão do sistema federativo do Brasil (decorrentes da não regulamentação do artigo 23, da Constituição Federal, através de Lei Complementar).

Não obstante, observam que o Ministério Público tem levado um número crescente de questões ambientais aos tribunais, mesmo de empreendimentos legalmente licenciados, além de pretender interferir cada vez mais cedo no desenho de grandes projetos de infra-estrutura e que nessa judicialização, o princípio da precaução é aplicado indiscriminadamente pelo Judiciário sem a necessária relativização, pois não consideram que alguns riscos podem ser controlados mas não eliminados, sendo intrínsecos às atividades humanas.

Considerando o período 2006 a 2015 (horizonte do Plano Decenal de Expansão de Energia), apontam os dez maiores riscos associados aos empreendimentos do setor elétrico, dentre os quais os mais aderentes à questão ora em tela são: a compensação ambiental e o estabelecimento do limite superior - o mínimo é 0,5% na Lei do SNUC **(32)** - adicionalmente a todas as mitigações definidas no licenciamento; a judicialização dos processos de licenciamento, com questionamento da licença outorgada pelo órgão competente, e os conflitos de competência entre os órgãos de licenciadores de âmbito nacional, estadual e municipal.

Entendem pertinentes, como alternativas para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, a adoção de várias ações, tais como a padronização de ritos e de procedimentos de licenciamento; o aprimoramento da capacidade técnica dos órgãos de licenciamento; a adoção de medidas para definir melhor os requisitos que envolvem o ciclo de licenças ambientais culminando em maior previsibilidade; a definição de marcos regulatórios específicos para compensação e medidas mitigatórias; e a consolidação dos conceitos jurídicos indeterminados.

Consideram que a principal demanda não decorre da necessidade de novos instrumentos legais ou da flexibilização daqueles existentes, elegendo como prioridade o avanço na consolidação do entendimento quanto aos chamados conceitos jurídicos indeterminados (impactos ambientais significativos, relevante interesse, etc.) e o aperfeiçoamento da informação que orienta a tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental de empreendimentos. Registram ainda que o debate proposto requer o envolvimento direto da comunidade científica, além dos segmentos técnicos e jurídicos participantes da gestão ambiental no Brasil.

Por fim, concluem que o desenvolvimento sustentável pressupõe o equilíbrio entre o social, o ambiental e o econômico, defendendo que os empreendimentos do setor elétrico, por serem de utilidade pública, devem ser assim considerados quando do licenciamento ambiental.

Ainda no contexto empresarial, José Antônio da Silva Marques, diretor-presidente da Companhia Força e Luz Cataguazes-Leopoldina, registra no artigo "Crescimento econômico e preservação ambiental sem comprometer o futuro" que o almejado desenvolvimento econômico, capaz de satisfazer às crescentes necessidades da população mundial sem provocar danos ao meio ambiente que inviabilizem a vida no planeta, é o grande desafio apresentado à humanidade, sendo imperioso implementar políticas de crescimento para reduzir as crescentes taxas de pobreza e desemprego.

Afirma que é preciso agir com a consciência de que os recursos naturais são finitos e que o atendimento das necessidades do presente não pode comprometer o futuro, consignando ser esse "desenvolvimento sustentável", que procura estabelecer novas diretrizes para harmonizar a atividade econômica, o meio

ambiente e o bem-estar da sociedade, tema recente que requer o envolvimento de toda a sociedade.

Elenca, com eloquência, diversos exemplos de como a Companhia que dirige é testemunha de ações que possibilitam a promoção do progresso de forma sustentável, observando que, a despeito das projeções sobre o risco de um novo racionamento de energia elétrica a partir de 2009, os investidores em geração, inclusive aqueles comprometidos com a preservação ambiental em seus empreendimentos, vêm esbarrando em entraves que podem inviabilizar, dificultar, ou retardar a construção de um futuro mais “brilhante para o País”, devido às barreiras impostas por uma legislação ambiental que, “apesar de nova, não acompanhou a velocidade do Brasil moderno”.

Conclui ser esse um quadro extremamente preocupante, exigindo do governo e dos legisladores a revisão de leis para que os investidores voltem a procurar o setor elétrico, ressaltando como óbvio que ninguém prega a ausência de uma legislação específica, pretende-se, apenas, que seja mais objetiva e eficaz, de forma a não impedir que as empresas com atuação responsável realizem seus investimentos.

O legislador Sandro Matos, então Deputado Federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB/RJ) e membro da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na Câmara dos Deputados, observa no artigo “Legislação ambiental: o caminho do desenvolvimento sustentável” que, não obstante aos graves problemas que o Brasil ainda enfrenta para a efetiva proteção ambiental, somos exemplo para muitos outros países no campo legislativo, começando pela Constituição, que dedica um capítulo inteiro ao meio ambiente, além de contemplar em outros dispositivos o desenvolvimento sustentável.

Ressalta dois que merecem destaque, quais sejam: *(i)*, que determina a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente e *(ii)*, que trata da responsabilidade por dano ao meio ambiente.

No campo infraconstitucional, cita o Código de Águas, as leis sobre pesca e de proteção à fauna e o Código Florestal. Observa conter a Lei da Política Nacional do

Meio Ambiente institutos relevantes tais como a avaliação de impacto ambiental, o licenciamento ambiental, a responsabilidade civil objetiva e a obrigação na reparação dos danos ambientais eventualmente causados pela atividade em questão. Destaca, das normas ambientais aprovadas mais recentemente, a Lei de Crimes Ambientais, que tipifica vários crimes e prevê as respectivas sanções penais e administrativas aplicáveis a essas condutas, além de conter importante inovação, a da responsabilização penal da pessoa jurídica.

Conclui que as leis mencionadas e os aperfeiçoamentos em discussão estão assentados no enfoque tradicional de comando e controle, de alto custo operacional e baixa efetividade, sendo necessário utilizar mecanismos de mercado de forma a incorporar os custos ambientais nas atividades de produção e consumo. Segundo ele, o Parlamento está atento a essa questão e ciente de que existe um longo caminho a trilhar na construção de soluções que induzam uma melhor segurança jurídica e regulatória.

Por fim, a publicação traz uma longa entrevista com quem se pode rotular na concepção do presente trabalho, de representante do Poder Concedente, o senhor Cláudio Langone, então secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que se mostra convencido de que o processo de licenciamento ambiental pode ser mais ágil, asseverando que a questão está sendo adequadamente trabalhada, e que faz parte dos planos do Ministério o reforço das instituições ambientais.

Afirma também existirem avanços nas recentes mudanças no licenciamento ambiental, que priorizam a qualificação do processo, a padronização de procedimentos, a transparência nas informações e o diálogo com o setor empresarial. Segundo Langone, propiciam ao empreendedor do setor elétrico um ambiente muito mais estável para fazer aporte de investimentos em hidrelétricas.

Para o Secretário, as dificuldades que os investidores estão encontrando são muito mais relacionadas com as questões de impacto social do que às exigências ambientais. “Essa parte do licenciamento é importante, porque o Ministério tem a capacidade de diminuir os conflitos sócio-ambientais e evitar o elevado grau de processos judiciais, que muitas vezes leva a uma demora maior do que o licenciamento”.

Em trechos de destaque da entrevista, considera como grande desafio do Brasil, na estratégia de inserção na economia globalizada, a busca de um modelo de desenvolvimento que tenha uma visão de médio e longo prazo e que articule de maneira equilibrada crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Nessa perspectiva, observa que o Ministério tem trabalhado para que o setor ambiental ocupe um papel mais positivo dentro desse contexto, não extrapolando a dimensão dos instrumentos regulatórios como o licenciamento ambiental, criando capacidade de desenvolver instrumentos estratégicos de planejamento e gestão. Cita, como novo instrumento estratégico do Ministério do Meio Ambiente, a “Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)”, devido à existência de grandes questões relacionadas à inserção da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento que não conseguem ser resolvidas no âmbito do licenciamento pontual e que, com essa avaliação, serão inseridas no planejamento das cadeias e dos setores.

Discorrendo acerca das recentes mudanças no licenciamento ambiental, afirma que os empresários do setor elétrico têm um ambiente muito mais estável, pois quando o empreendedor obtém, nos leilões ora previstos, o direito de explorar ou de fazer o empreendimento, ele já tem a garantia da licença ambiental.

Analisando as críticas dos executivos do setor elétrico que consideram o licenciamento ambiental lento e burocrático, entende que há um reconhecimento do setor de infra-estrutura nacional de que houve avanços muito significativos nessa questão por parte do MMA. Observa que a questão, que precisa ser resolvida e que integra boa parte do discurso do setor elétrico quanto às exigências ambientais, se aplica às questões sociais, no que tange ao impacto social envolvido no licenciamento das hidrelétricas, pois tem sido objeto de inúmeras ações judiciais. Avalia haver capacidade do MMA de diminuir os conflitos sócio-ambientais existentes na implantação de hidrelétricas, evitando o elevado grau de busca por solução judiciária o que, muitas vezes, leva a uma demora na organização dos empreendimentos, maior do que aquelas inerentes à tramitação do processo de licenciamento.

Informa haver planos para agilizar o processo de licenciamento, permitindo que importantes instrumentos estratégicos de planejamento e gestão possam se

constituir como referência para tomada de decisão sobre o licenciamento de empreendimentos, tais como a avaliação ambiental estratégica, a avaliação integrada de bacia, o zoneamento ecológico e econômico e o gerenciamento costeiro.

Acredita necessária a manutenção das estratégias de aperfeiçoamento dos mecanismos do próprio licenciamento, tanto do lado dos empresários (com a melhoria da qualidade dos projetos), quanto do lado do setor ambiental (com a padronização de procedimentos técnicos e reforço aos órgãos ambientais com quadros de pessoal permanente). Defende a descentralização dos licenciamentos ambientais de empreendimentos cujos impactos são considerados locais, por meio do fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), como fundamental para desafogar a demanda hoje existente, acreditando, por fim, que o aprofundamento de uma relação de diálogo entre o setor de energia e o setor de meio ambiente é fundamental, para não se repetirem os erros do passado.

Nota-se que as assertivas, observações, argumentos e reivindicações, cada qual em sua esfera de atuação, procuram evidenciar a necessidade de aperfeiçoamentos e mudanças no sentido de uma segurança regulatória adequada e aderente às necessidades do setor, quer nas esferas administrativas do licenciamento quer no contexto jurídico prévio. Entretanto, talvez pela absoluta falta do regente atuante, a orquestra desafina e, quando isso ocorre, um aponta sempre para o instrumento do outro, esquecendo-se da afinação de seu próprio acorde. Resumindo, o problema está sempre do outro lado da mesa.

Sérgio Raposo, então diretor superintendente da Câmara Americana de Comércio (Amcham), mostra-se preocupado com a dificuldade que as empresas vêm enfrentando para obter o licenciamento ambiental para construção das usinas hidrelétricas no País, como noticia Juliana Lanzarini, da Agência CanalEnergia. **(33)**

O executivo critica a atuação de algumas organizações não governamentais, enfatizando o impacto econômico negativo de suas posições para a sociedade, alertando que essa assertiva não significa que a Amcham é contrária à questão ambiental, mas defende uma maior racionalidade dos órgãos judiciários nas decisões de licenciamento ambiental e um equilíbrio entre a questão ambiental e a

viabilidade dos empreendimentos, citando exemplos de judicialização ocorridos em Belo Monte (PA).

Nessa mesma esteira, quase que de forma uníssona, o presidente da Eletrobrás à época, Aloísio Vasconcelos, em registro do portal Ambientebrasil (34), defende que a questão do meio ambiente não pode ser debatida “com radicalismo”, dizendo-se parceiro e subserviente ao meio ambiente, em resposta às críticas de ambientalistas às construções das hidrelétricas Belo Monte (Rio Xingu – PA), Jirau e Santo Antônio (Rio Madeira – RO).

O principal mandatário da *holding* do setor elétrico que pertence ao Estado afirma que o desenvolvimento do Brasil passa tanto pela preservação do meio ambiente como também pela construção das chamadas “usinas estruturantes”, já mencionadas, pugnando para que a questão ambiental seja vista à luz da realidade e sem radicalismo. Ressalta a importância da realização de um debate mais construtivo, visando à construção de solução conjunta entre os diversos atores envolvidos.

Ecoa o Poder Concedente, neste caso, a percepção do setor produtivo, apontando inclusive caminhos para superar o problema existente. Começa a inquietar a indagação que se apresenta, ainda que de forma incipiente: por que simplesmente o processo não evolui?

Discursando (35) em cerimônia de assinatura de contratos de concessão de usinas hidrelétricas com empreendedores, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, admitiu ter se reunido com o então presidente do Ibama com o aparente objetivo de viabilizar o licenciamento dos projetos hidrelétricos de Belo Monte (Rio Xingu – PA), Jirau e Santo Antônio (Rio Madeira – RO), mostrando-se convencido de que as três hidrelétricas seriam viabilizadas. Não obstante, culpou a legislação brasileira por permitir que projetos como esses pudessem ser barrados pela justiça, numa clara alusão à judicialização do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos em questão.

No trecho mais contundente do surpreendente discurso, o chefe de Estado afirma:

Eu estou convencido de que nós vamos conseguir fazer as três hidrelétricas. Já hoje pela manhã eu tive uma reunião com o Presidente do Ibama, marquei com a ministra Dilma uma reunião para a próxima semana, em que nós vamos tentar reunir, numa única mesa, Ministério Público, Ibama, Meio Ambiente, Minas e Energia, Presidência da República, Casa Civil, ou seja, tentar envolver todos os setores que direta ou indiretamente têm alguma incidência sobre esse projeto, para que a gente possa dizer ao Brasil: nós vamos fazer, ou dizer ao Brasil, nós não vamos fazer. Porque, muitas vezes, há disposição política do governo de fazer, muitas vezes há interesse dos empresários de fazer, e muitos querem fazer, a sociedade brasileira espera que nós façamos, muitas vezes o Ministério do Meio Ambiente quer que faça, muitas vezes o Ibama quer que faça, muitas vezes o Ministério Público quer que faça. Mas, às vezes, basta uma pessoa entrar com uma ação, que esse conjunto de desejos fica soterrado por alguns meses e, por que não dizer, por alguns anos.

Neste discurso, o presidente Lula adota um tom mais impaciente e bem diferente do pronunciamento anterior (30) acerca do tema quando reconheceu que problemas ambientais têm sido decisivos no processo de impugnação das obras desses empreendimentos, realizando também previsões sombrias sobre o cenário que se desenhava para os empreendimentos, pontuado de interferências judiciais e nuances ambíguas entre cumprir e não cumprir a lei.

Fato concreto que uma postura enérgica na construção de solução para tão intrincada questão é imprescindível por parte do Poder Concedente que, lançando mão de suas atribuições em defesa do interesse nacional, deve chamar para si a responsabilidade de coordenar e ponderar os diversos interesses e posições em jogo. Essa é a parte positiva do discurso. Porém, como há tempos, nada acontece.

No viés da retórica, não se tem notícia de que a ordem foi cumprida, pelo que consta nem sequer tentada, pois não se dá conta das ordenadas reuniões com envolvidos, quiçá de seus pretendidos resultados. Fica tudo como está e pronto! Nunca é demais lembrar que se tratava de período em que se debatia a sucessão no Poder Concedente e o presidente disputava a reeleição.

Em sondagem realizada pelo Grupo CanalEnergia, em conjunto com o Grupo de Estudo do Setor de Energia Elétrica – Gesel, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (36), abordando temas macroeconômicos e específicos, 12 entidades representativas do setor, co-promotoras do 3º Enase - Encontro Nacional de Agentes do Setor Elétrico, quais sejam, ABCE, Abdib, Abrace, Abraceel, Abradee, Abrage, Abraget, Abrate, Apine, APMPE e Instituto Acende Brasil, avaliaram o mercado de energia elétrica e traçaram as perspectivas para o período 2007-2010.

Uma das principais constatações é a de que o licenciamento ambiental necessita de legislação aperfeiçoada, pois, ao mesmo tempo em que terá impactos econômicos sobre o setor, se tornará um grande entrave à ampliação da capacidade instalada, além de ser potencial fator de crise de abastecimento. Segundo a avaliação, 42% das entidades assinalam que o processo de licenciamento requer uma legislação mais prática e objetiva.

No 3º Enase - Encontro Nacional de Agentes do Setor Elétrico, evento precedente ao trabalho analisado, foi distribuído o documento "Visões dos Agentes para Política Energética 2007-2010" (37), em que os 12 agentes mencionados elencam pontos representativos do eixo da discussão que se pretende introduzir, sugerindo melhorias nos processos e práticas preexistentes.

Na dimensão ambiental, os agentes afirmam que a dificuldade de obtenção de licenças ambientais compromete a oferta de projetos necessários para expansão sustentável do sistema, mormente no segmento de geração, aumentando os custos da matriz de atendimento ao mercado consumidor de energia elétrica. Asseveram ainda que a viabilização da expansão é responsabilidade de todos e que o Governo deve atuar de forma a equilibrar riscos e custos ambientais, propiciando previsibilidade aos investidores do setor, não transferindo aos projetos, via licenciamento ambiental, as atribuições exclusivas do poder público, definindo explicitamente os limites da mitigação sócio-ambiental e estabelecendo como teto o valor da compensação ambiental prevista atualmente na Lei do SNUC (2), que é de 0,5%.

Como já mencionado, fértil e profícuo período para o incremento do salutar debate de idéias e proposições, sob a égide democrática da sucessão que se avizinha. Lamentável que os esforços do cultivo tenham resultado até agora em tão minguados frutos. A necessária simplicidade e o pragmatismo no trato de questões estratégicas não podem ser relegados, por parte dos mandatários de plantão, a um segundo plano.

A percepção de que o Poder Concedente trata mal as questões estratégicas afetas ao tema passa a permear cada vez mais a sociedade, principalmente quando a resposta aos questionamentos efetuados em tão tensa época no contexto político

merece tratamento retórico, com carregadas tintas ideológicas cada vez mais freqüentes nos discursos proferidos.

É, portanto, com esse condão, que as poucas notícias positivas são transmitidas à sociedade. Daniel Rittner, do Jornal Valor Econômico (38), noticia a aprovação, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), do inventário da bacia do Rio Teles Pires (MT) dando conta de que *“Eletrobrás ‘acha’ seis novas usinas”*, como se isso fosse possível dentro de um contexto simplista.

A reflexão aqui é no sentido de compreender o contexto jocoso escolhido pelo articulista para comunicar tão bem-vinda notícia, haja vista que ele se mostra impressionado pelo fato que, no caso em tela, a estimativa que consta do inventário hidrelétrico dos rios, de energia a ser gerada nos seis aproveitamentos localizados no Rio Teles Pires (incluindo um trecho do Rio Apiacás), soma 3.697 megawatts (MW) potenciais, tratando-se da maior homologação feita pelo órgão regulador desde que foram validados os estudos do Rio Madeira (Rondônia), em dezembro de 2002.

Mais ainda quando, no decorrer da matéria, mostra familiaridade e conhecimento mínimo acerca da questão, registrando, mesmo que de maneira simplista, que o estudo de inventário analisa aspectos como a vazão do rio, o ciclo de chuvas e a força das quedas d'água, prosseguindo com a elaboração de um estudo de viabilidade da obra, em que se medem os efeitos econômicos e sociais do projeto, sendo estes os alicerces para os relatórios sobre o impacto ambiental das futuras hidrelétricas.

Não é de todo impossível que o autor, balizado em informações de técnicos do governo (nas quais os mais otimistas acreditam que pelo menos quatro das seis usinas do Rio Teles Pires estarão aptas a serem leiloadas no final do segundo semestre de 2007 – prognóstico este improvável, sobretudo quando se leva em conta a dificuldade que o Governo teve para obter as licenças ambientais do complexo do Rio Madeira e continua tendo no caso da usina de Belo Monte), tenha refletido tratar-se de mais uma das tantas assertivas vazias lançadas na tentativa de convencer a sociedade de que está bem.

Neste caso em particular, a notícia é realmente boa, acrescentando um potencial importante à carteira do setor. Como credibilidade é tudo e o passado recente é desfavorável à credibilidade do setor, o articulista até que demonstrou parcimônia na tinta utilizada no título da matéria. Pode ser, se é que já não está bem pior.

Contrapondo às opiniões da maioria dos investidores privados, que sempre apontam a estabilidade e a previsibilidade do quadro regulador como fundamentais para aumentar a atratividade do setor elétrico nacional, o então consultor sênior de energia do Banco Mundial, Luiz Maurer, afirma em entrevista exclusiva à Agência CanalEnergia (39) que a imprevisibilidade é inerente ao setor elétrico e que se torna de fundamental importância que os sucessivos governos articulem uma visão estratégica e regulatória de caráter duradouro.

O consultor afirma que ressaltar a evolução do setor é o que realmente conta, que há sim incertezas e estamos em constante aprendizado. Observa que reformas não são eventos, mas processos, não sendo, portanto, razoável desejar um quadro regulador estável, pois o setor elétrico estagnaria. Como exemplo da impossibilidade da estabilidade, cita as reformas dos últimos anos, que mudaram completamente o perfil do setor elétrico com a edição dos novos marcos regulatórios (1).

Abordando a questão do licenciamento ambiental de novos empreendimentos hidrelétricos, o consultor considera que os setores de energia e meio ambiente devem almejar uma profunda reestruturação do processo de licenciamento em todas as suas fases, ao que denomina na entrevista como "reengenharia ambiental", pois os investidores, quando se queixam, referem-se às incertezas do processo em particular, à subjetividade das avaliações e ao longo tempo de espera pelo resultado da análise e conseqüente posicionamento do órgãos ambientais responsáveis.

Finalizando, enfatiza ser fundamental que os sucessivos mandatários articulem uma visão estratégica e regulatória de caráter duradouro, criando um setor sustentável sob a ótica econômica e financeira, com eficiência na produção e uso da energia, e atratividade para os investimentos do capital privado; sendo competitivo onde possível e regulado onde necessário e, não menos importante, dotado de

incentivos adequados para seu bom funcionamento, destacando ser esta a visão de longo prazo que deve persistir ao longo do tempo.

Sensato, o especialista coloca luz na presente discussão acerca da tão solicitada previsibilidade, alertando que, para o setor, melhor será construir uma perenidade articulada das estratégias regulatórias a ser adotada como postura para os sucessivos representantes do Poder Concedente, quaisquer que sejam as cores de suas ideologias, a bem da segurança energética da Nação.

Em complemento ao documento “Visões dos Agentes Para a Política Energética 2007-2010” **(37)**, a Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE) apresenta aos candidatos à Presidência da República as propostas das concessionárias de energia elétrica, visando contribuir para a construção dos planos de governo para a área energética, consolidadas no documento denominado “Propostas ABCE para o Desenvolvimento Sustentado do Setor Elétrico Brasileiro”. **(40)**

No contexto da percepção acerca do licenciamento ambiental do setor elétrico ecoam, de forma já anteriormente manifestada **(31)**, os dez principais problemas enfrentados pelos empreendedores: **(i)** a indefinição quanto à compensação ambiental (definição do limite superior); **(ii)** a elevação da importância das questões sociais (aumento do número de famílias a serem indenizadas e/ou recolocadas); **(iii)** o aumento da aquisição de áreas para reassentamento (correspondente até 5 vezes à área alagada); **(iv)** a judicialização dos processos de licenciamento (questionamento de licença outorgada pelo órgão competente); **(v)** a assimetria na discricionariedade dos atos e decisões dos colaboradores do Ibama e Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) - ausência de definições claras e regras que aumentem a segurança jurídica das decisões tomadas; **(vi)** os conflitos de competência entre os órgãos de âmbito nacional, estadual e municipal (falta de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal); **(vii)** o atraso na análise e demora para emissão das licenças; **(viii)** as exigências excessivas dos órgãos governamentais; **(ix)** o estabelecimento de condicionantes após a emissão da licença prévia (incluindo enorme quantidade de pleitos municipais não imputáveis ao empreendimento) e, finalmente, **(x)** a ocorrência de especulação imobiliária com o preço das áreas a serem indenizadas.

Também sem caráter inédito, não por isso menos relevantes, as propostas (re)apresentadas **(31)** reforçam sugestões para: **(i)** uma grande articulação governamental visando à definição coordenada de prioridades ambientais e energéticas (ação institucional do Poder Concedente para viabilizar as prioridades definidas junto a toda a sociedade diretamente envolvida); **(ii)** a definição do limite e base de cálculo da compensação ambiental em nível razoável; **(iii)** o cumprimento, pelo menos, dos prazos já previstos na legislação vigente nos processos de licenciamento; **(iv)** o estabelecimento legislativo de rito diferenciado de licenciamento para projetos de utilidade pública; **(v)** a padronização de ritos e de procedimentos de licenciamento no âmbito federal, estadual e municipal; **(vi)** a definição de procedimentos para a simplificação da abordagem de empreendimentos de baixo potencial poluidor; **(vii)** Termos de Referência (TR) diferenciados, considerando os diferentes segmentos e portes de projetos (com vistas a reduzir a incerteza frente aos requisitos do licenciamento e salvaguardar o licenciador – Lei de Crimes Ambientais) **(41)**; **(viii)** a consolidação dos conceitos jurídicos indeterminados (tais como “significativo impacto ambiental”); **(ix)** a criação, no âmbito do poder judiciário, de varas especiais ambientais (especializadas e capacitadas para o julgamento de processos que envolvam o meio ambiente).

O maior mérito apresentado pelo documento diz respeito ao futuro do setor, quando a ABCE tece considerações acerca de tema até então ausente das discussões, qual seja, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Trata-se de instrumento norteador de planejamento e gestão, que define princípios, diretrizes, objetivos e estratégias para o estabelecimento, até 2015, de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativas e efetivamente manejadas, bem como para promoção de acesso e repartição justa e eqüitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza.

Ao abordar a questão, aponta a preocupação com o fato de que a manutenção da premissa de conservar, em áreas de proteção integral, no mínimo 10% de cada ecossistema poderá gerar uma tensão permanente, com abrangência nacional pelo desequilíbrio entre o social, ambiental e econômico. Exemplificando, cita que, pela premissa, apenas 5,55% da área total da Amazônia estaria disponível para utilização pelas atuais e FUTURAS GERAÇÕES [destaque do original] e, no bioma Mata Atlântica, haveria um déficit de 31,23% de sua área para honrar com essa meta.

Quando registra os encaminhamentos e estágio atual do Plano, dá conta de que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), em sua 47ª Reunião Extraordinária realizada em 16 de março de 2006, recomendou a instituição efetiva do PNAP até o ano de 2015, por meio de decreto presidencial. Dessa feita, o Presidente da República, por meio do Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006, instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias. O Decreto também prevê a instituição, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de uma Comissão de Implementação do PNAP representada pelos governos federal, distrital, estaduais e municipais, pelos povos indígenas, comunidades quilombolas e extrativistas, setor empresarial e da sociedade civil.

Como posição do Setor Elétrico, considera importantíssima a iniciativa, desde que estabelecida de forma equilibrada, sugerindo uma participação efetiva na Comissão de Implementação do PNAP e nas etapas seguintes de implantação desse plano ou, na impossibilidade do setor ser ouvido, que haja uma lei garantindo uma reserva hídrica para os aproveitamentos hidrelétricos.

Finalmente, mostrando percepção aderente ao contexto global do setor, tece considerações de cunho jurídico e regulatório, afetas às Agências Reguladoras, cujos destaques correlacionados ao tema são: *(i)* a eliminação de quaisquer contingenciamentos de recursos (buscando a adequação entre o custo real da atividade da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a receita obtida pela Taxa de Fiscalização do Serviço de Energia Elétrica (TFSEE); *(ii)* a autonomia efetiva para a Aneel (com quadro efetivo e capacitado para as tarefas, sem interferências de outros órgãos federais em suas decisões); *(iii)* a melhoria na governança da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) e, finalmente, *(iv)* a definição clara do papel do Estado no setor elétrico (evitando que as funções no governo federal e nos conselhos das estatais sejam cumulativas).

Considerando que a ABCE foi fundada em 1936 e, com 70 anos de existência, é a entidade mais antiga do setor elétrico brasileiro, com representatividade abrangente de 63 empresas concessionárias associadas - públicas e privadas - presentes em todas as regiões do Brasil nos segmentos de geração, transmissão e

distribuição, tal consistência perceptiva e aderência propositiva não surpreendem, sendo extremamente necessária e bem-vinda na construção de soluções estruturais.

Como o ícone da compensação ambiental e seus reflexos econômicos permeiam sobremaneira a parcela do empresariado e demais atores da questão, exceção àqueles das esferas ambientais do Poder Concedente e os mais próximos deste, leia-se terceiro setor ambientalista, vale registrar a percepção de Paulo Ludmer (42), colunista da Agência CanalEnergia, o qual, no artigo “Aleivosias ambientais”, observa que mitigar o que é mitigável em meio ambiente é sensato.

No entanto, cita recente estudo da Abrace (grandes consumidores), segundo o qual, somente em compensação ambiental, o Brasil gastará de 2006 até 2030, injustamente, mais R\$ 71 bilhões, e que a indignação aumenta quando se observa o Poder Concedente equilibrando o mercado interno de energia até ano de 2010, contratando, a médio e longo prazo, usinas definidas pelo colunista como “sujas e caras”.

Nesse contexto, no caso da ocupação de áreas por usinas hidrelétricas, informa que o Congresso Nacional discute aumentar essa contribuição de 0,5% para um teto de até 5% e que, do ponto de vista da energia, a minuta de Portaria do Ministério do Meio Ambiente de Gradação do Impacto Ambiental é inadequada, pois seguramente seu teor se transforma num incentivo à geração térmica que, em última análise, produz chuva ácida, agredindo os aquíferos subterrâneos e contribuindo para o aquecimento global.

Por fim, ressalta que nem o Ministério do Meio Ambiente (MMA), nem o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e, tampouco, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) informam a real necessidade de cada uma das unidades de conservação ambiental, sua área e localização oficial, seus recursos financeiros para implantação e custeio, as metas de cada uma dessas áreas, seus planos de investimentos e as expectativas de investimentos oriundos da receita fiscal carimbada para o mesmo propósito. Conclui estar se direcionando nossa política energética para o retrocesso, na contramão da história, quando os países ricos do mundo esgotaram todas suas possibilidades de aproveitamentos hidrelétricos, enquanto “pasteurizamos e neutralizamos” os nossos.

Desconsiderando as permissões literárias avocadas pelo colunista e não mencionadas nesta revisão, que usa a acidez da escrita com maestria para alertar sobre temas polêmicos e altamente impactantes para o setor, pode-se inferir que o deslinde da questão transcende as esferas hoje gravitadas.

O período realmente é profícuo na apresentação de sugestões e alternativas ao debate que se intensifica. Nesse contexto, o WWF-Brasil publica o documento “Agenda Elétrica Sustentável 2020 - Estudo de cenários para um setor elétrico brasileiro eficiente, seguro e competitivo” (43), no qual registra estudo, sob coordenação de uma equipe de pesquisadores da Universidade de Campinas e do International Energy Initiative, contando com a colaboração de influentes atores, em que se propõem alternativas sustentáveis para a expansão do setor elétrico nacional, traçando um mapa baseado em políticas ambiciosas de conservação (economia) de eletricidade e de expansão das novas fontes renováveis de energia (eólica, solar, da biomassa e das pequenas hidrelétricas). Pelo estudo, seria possível até 2020 uma economia de R\$ 33 bilhões para os consumidores, diminuição de até 38% na demanda de eletricidade do país (equivalente a 6 Itaipus) e criação de 8 milhões de empregos, além de afastar o risco de novos apagões.

Para a entidade, o meio ambiente se beneficiaria de variadas formas, como a redução nas emissões de gases de efeito estufa, a desnecessária construção de novas usinas nucleares, a preservação das reservas estratégicas de petróleo e gás natural e a preservação da biodiversidade ao se reduzir o alagamento da floresta amazônica por projetos hidrelétricos de grande porte. O estudo propõe uma série de medidas para que as proposições se concretizem: a construção de um plano nacional de eficiência energética, o lançamento de um Programa Nacional de Energia Solar Térmica e a retomada da segunda fase do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa II).

Após a divulgação do estudo, várias manifestações ocorreram por parte dos atores envolvidos e da sociedade em geral, incluindo aqui aquelas da lavra dos representantes do Poder Concedente, não invariavelmente no calor da sucessão que se intensificava.

Nesse contexto o WWF-Brasil, em 09 de outubro de 2006, divulga “Carta aberta do WWF-Brasil para a EPE” (44), endereçada ao então presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Maurício Tolmasquim, na qual atribui ao executivo declarações taxando a contribuição de “irresponsável”, “irrealista” e “obstáculo ao desenvolvimento”.

Consideram que o relatório do WWF-Brasil expôs a divisão existente dentro do Governo Federal na hora de conciliar meio ambiente e desenvolvimento, pois, segundo a organização, em posições claramente antagônicas, estava o então secretário executivo do Ministério de Minas e Energia, Nelson Hubner, que disse ser fundamental abrir esse debate e o secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente, Cláudio Langone, que elogia a iniciativa. Do lado oposto, o presidente da EPE, entidade do Governo Federal ligada ao Ministério de Minas e Energia e encarregada de planejar a expansão do setor, Maurício Tolmasquim que, por meio do documento público, o WWF-Brasil e seus parceiros buscam esclarecer e rechaçar.

Por fim, concluem que existe a necessidade de promover a eficiência energética e as fontes renováveis não convencionais no planejamento energético, considerando que as recomendações de políticas públicas desenvolvidas pelo grupo multissetorial do trabalho ultrapassam, e muito, as questões ambientais, sendo reflexo da integração de diversos setores com objetivos comuns. Mostra esperança de que as recomendações de políticas públicas apresentadas na Agenda Elétrica Sustentável sejam consideradas e incorporadas ao Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030) (1), por serem uma excelente oportunidade para a sociedade brasileira, que certamente trará ganhos econômicos, sociais e ambientais para a Nação.

De forma tempestiva, o então presidente da EPE divulga o Ofício 1221/EPE/2006, (6) de 19 de outubro de 2006, cujo assunto é “Resposta à carta aberta do WWF-Brasil” no qual manifesta surpresa em relação à carta divulgada, por atribuir ao signatário idéias que não condizem com a verdade, considerando bastante estranha a visão de participação democrática da WWF, que pretende contribuir para o debate sobre o planejamento energético do País sem no entanto suportar eventuais contrapontos.

Apesar de revestido do cargo de presidente da EPE, registra impressão pessoal de que lhe passa despercebido que, ao chamar a imprensa para o lançamento de sua Agenda Elétrica Sustentável 2020, o WWF-Brasil procurou evidenciar a inconveniência de se construir novas hidrelétricas, em especial na Amazônia e que, com a divulgação da carta pública, na qual afirma existir uma divisão dentro do Governo Federal na hora de conciliar meio ambiente e desenvolvimento, procura gerar um ambiente desfavorável ao licenciamento de novas usinas hidrelétricas.

Assevera ser a afirmação falsa, nega que a divisão exista e afirma ser forçado, apesar de não concordar com o modo pelo qual o WWF-Brasil conduz este debate, a responder à carta da mesma forma aberta, com a finalidade de esclarecer alguns pontos que entende fundamentais para o desenvolvimento sustentável do País.

Após pontuar cada aspecto motivado pelo WWF – Brasil, esclarece ser a previsão do futuro um exercício exploratório que se presta, por meio da visualização antecipada de trajetórias possíveis, à definição de políticas públicas que levem aos melhores resultados para a sociedade. Mas, para isso, precisam considerar o correto diagnóstico das competências a serem desenvolvidas, a fim de viabilizar o cenário desejado, onde os cenários futuros não devem ser confundidos com cenários prováveis, ainda que estes últimos sejam desejáveis.

Observa que, embora carregando certo grau de utopia, cenários normativos devem inspirar um desafio plausível. Do contrário, constituirão peças frágeis e de pouca utilidade, sendo desejável que se possa promover o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda com o menor consumo de energia possível, inclusive da energia elétrica, sendo que ações nessa direção devem ser tomadas e estimuladas. Por fim, conclui que estudos de cenários não podem ser simples manifestações de desejos e que tomá-los assim é colocar em risco a segurança do abastecimento energético do País.

O embate aqui relatado evidencia a importância de uma postura firme e balizada por parte dos responsáveis pela segurança energética nacional, ainda que, em passado recente, esses mesmos regentes tenham tantas vezes desfilado a bandeira da utopia alternativa, mesmo conhecendo a fragilidade técnica de algumas

teorias. Essa divisão em nada colabora com a necessária soma de esforços no sentido da viabilização da melhor solução para a sociedade que, como de hábito, paga a conta!

Próximo do final do ano de 2006, já com a definição da continuidade dos mesmos mandatários na esfera federal, para quem foi delegada mais uma oportunidade para implementação dos projetos prometidos que, no contexto do setor elétrico, há muito que fazer.

É assim que, em meados de dezembro **(6)**, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) noticia a assinatura de “Termo de Cooperação Técnica” com a Hydro Partners do Brasil Empreendimentos e Participações, com o objetivo de levantar o potencial hidrelétrico de rios existentes no território brasileiro. Esclarece que o projeto consistirá em um conjunto de mapas do território brasileiro que indicarão os locais potenciais para instalação de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), utilizando a tecnologia desenvolvida pelo Idaho National Laboratory (INL).

Segundo a EPE, os dados relativos à prospecção desses potenciais serão armazenados em um computador-servidor do INL e replicados simultaneamente no computador-servidor da EPE, que os tornará públicos através da internet, com versões em português e inglês. Como subsídio, a EPE fornecerá importantes informações para a execução do projeto, tais como as avaliações ambientais de rios e bacias hidrográficas brasileiras e os critérios de viabilidade técnica dos aproveitamentos hidrelétricos levantados no projeto. Há perspectiva de que os primeiros resultados desse levantamento sejam obtidos em cerca de seis meses após a disponibilização dos dados básicos.

Como se observa, uma parte do Poder Concedente começa a sinalizar com medidas mais balizadas, por certo no que concerne ao Ministério das Minas e Energia (MME) e seus entes controlados. Desejável seria se todos os atores estivessem imbuídos dos mesmos objetivos.

No final do ano, em tom de prestação de contas, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) **(45)** registra que apenas quatro processos de licenciamento de hidrelétricas dependem unicamente da avaliação do Instituto.

O instituto estava analisando o Estudo de Impactos Ambientais das unidades de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, e Tijuco Alto, no Rio Ribeira do Iguape. Juntas, elas podem gerar 6.594MW. A hidrelétrica de Estreito, no Rio Tocantins, cuja capacidade pode chegar a 1.087MW, já tinha recebido a licença que garante a viabilidade do investimento, chamada licença prévia, mas a autorização para o início das obras ainda estava sob análise.

O caso de Estreito permanecia em avaliação em função do pedido feito pela Funai, em abril de 2005, para que estudos etno-ambientais sobre as populações indígenas afetadas fossem feitos. Os estudos só foram entregues ao Ibama pelo empreendedor no dia 10 de novembro de 2006, sendo que a licença para o início das obras, a ser concedida pelo órgão, estava prevista para o próprio ano em curso.

Dá conta da existência de 6 hidrelétricas que possuem autorização do Ibama e que não iniciaram o processo de construção. Três delas receberam a licença para iniciar as obras: Serra do Facão, no Rio Tocantins, Foz do Chapecó, no Rio Uruguai, e Salto do Cafesoca, no Oiapoque. Elas podem juntas gerar 1.072,5MW. As outras três já receberam a licença que garante a viabilidade da obra, a licença prévia, e o empreendedor ainda não solicitou a licença para iniciar a construção.

Havia ainda oito hidrelétricas que não apresentaram o Estudo de Impacto Ambiental, medida que também cabe ao empreendedor. Mais três hidrelétricas dependiam da apresentação da Avaliação Ambiental Integrada das bacias do Rio Araguaia e Uruguai, que estão sendo feitas pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Uma hidrelétrica, a Belo Monte, teve o licenciamento suspenso na fase inicial por decisão judicial, o que impediu o Ibama de dar prosseguimento ao processo.

Entre março de 2003 e novembro de 2006, o Ibama concedeu licença para 21 hidrelétricas, o que representa um total de 4.882,2 MW. Dessas, 17 receberam licença para início das obras (LI), sendo que oito já estão em operação (LO), e quatro receberam a licença prévia. Com a licença prévia (LP), os empreendimentos estão aptos a participar dos leilões de energia, conforme quadros **3.3.1 - Hidrelétricas que receberam licença para início das obras** e **3.3.2 - Hidrelétricas que receberam licença prévia**.

Quadro 3.3.1 – Hidrelétricas que receberam licença para início das obras(*)				
<i>Empreendimento</i>	<i>Potência (MW)</i>	<i>Tipo de Licença</i>	<i>Data</i>	<i>Situação atual</i>
Serra do Falcão	210	Instalação (LI)	29/09/2006(**)	Obras não iniciadas
Foz do Chapecó	855	Instalação (LI)	21/09/2004	Obras não iniciadas
Salto Cafesoca	7,5	Instalação (LI)	24/05/2005	Obras não iniciadas
Bonfante	19	Instalação (LI)	02/02/2006	Em obras
Fumaça IV	4,5	Instalação (LI)	15/10/2003	Em obras
Mont Serrat	25	Instalação (LI)	02/02/2006	Em obras
Planalto	17	Instalação (LI)	02/10/2005	Em obras
Santa Gabriela	24	Instalação (LI)	18/09/2006	Em obras
São Salvador	241	Instalação (LI)	01/07/2005	Em obras
Aimorés	330	Operação (LO)	21/12/2005	Em operação
Aquarius	4,2	Operação (LO)	22/08/2006	Em operação
Barra Grande	708	Operação (LO)	04/07/2005	Em operação
Corumbá IV	127	Operação (LO)	22/12/2005	Em operação
Ourinhos	44	Operação (LO)	24/08/2005	Em operação
Peixe Angical	452	Operação (LO)	13/01/2006	Em operação
Ponte de Pedra	176	Operação (LO)	31/03/2004	Em operação
Queimado	105	Operação (LO)	14/02/2003	Em operação
(*) Fonte: Ibama – Dezembro de 2006				
(**) Data de prorrogação, LI inicial em 30/09/2002				

Quadro 3.3.2 – Hidrelétricas que receberam licença prévia (*)				
<i>Empreendimento</i>	<i>Potência (MW)</i>	<i>Tipo de Licença</i>	<i>Data</i>	<i>Situação atual</i>
Estreito	1.087	Prévia (LP)	29/04/2005	LI será concedida(**)
Itabapoana	63,5	Prévia (LP)	04/03/2004	Não foi solicitada LI
Paulistas	52,5	Prévia (LP)	02/12/2005	Não foi solicitada LI
Simplicio	328,4	Prévia (LP)	16/09/2005	Não foi solicitada LI
(*) Fonte: IBAMA – Dezembro de 2006				
(**) após análise de estudos etno-ambientais				

Dentre os processos de licenciamento que estavam sendo analisados pelo Ibama, conforme quadro 3.3.3 – **Processos em análise**, estão as hidrelétricas Santo Antônio e Jirau, do Rio Madeira, e de Tijucu Alto, do Rio Ribeira do Iguape. Juntas, elas poderão gerar 6.594 MW, conforme já sublinhado.

Para o licenciamento de Santo Antônio e Jirau, que estava em curso à época do registro, deveriam ser realizadas duas audiências públicas em Rondônia. Depois de serem suspensos por decisão judicial, os eventos foram remarcados e aconteceram nos dias 29 e 30 de novembro. Outra questão que tem impacto no cronograma das obras é o estudo do Ministério Público de Rondônia, pago pelo

consórcio empreendedor e feito por especialistas, que exige análises adicionais do Ibama. O parecer técnico sobre o Estudo de Impacto Ambiental da hidrelétrica de Tijuco Alto estava sendo finalizado pelo Ibama.

A hidrelétrica de Estreito, que já possuía licença prévia, terá capacidade para 1.087 MW. Porém, a autorização para início das obras ainda está sob análise da equipe técnica do Ibama. Os estudos etno-ambientais, feitos a pedido da Funai sobre os povos indígenas indiretamente atingidos por essa obra, entregues pelo empreendedor no dia 10 de novembro de 2006, também estão sendo analisados em caráter de urgência. A licença para o início das obras deve ser emitida até o fim desse ano.

Quadro 3.3.3 – Processos em análise (*)		
Situação Tipo	Quantidade	Potência (MW)
EIAs em análise pelo IBAMA (Santo Antônio, Jirau, Tijuco Alto)	03	6.594,3
Com LP, LI em análise pelo IBAMA (Estreito, no Tocantins)	01	1.087
Com LP, sem solicitação de LI pelo empreendedor (Simplicio, Paulistas e Itabapoana)	03	446
Aguardando a apresentação do EIA pelo empreendedor	08	1.447
Aguardando apresentação da AAI pela EPE (Pai-Querê, Santa Isabel e Couto Magalhães)	03	1.528,9
Licenciamentos suspensos por decisão judicial (Belo Monte)	01	11.181
(*) Fonte: IBAMA – Dezembro de 2006		

As hidrelétricas de Simplicio (328,4MW), no Rio Paraíba do Sul, Paulistas (52,5MW), no Rio São Marcos, e Itabapoana (63,5MW), no Rio Itabapoana, que juntas podem gerar 446MW, já receberam a licença prévia do Ibama. Porém, os empreendedores ainda não solicitaram a licença para o início das obras.

O Ibama aguardava também que os Estudos de Impactos Ambientais de mais 8 hidrelétricas, cuja capacidade pode atingir os 1.447 MW, fossem apresentados pelos empreendedores. Os Termos de Referência dessas oito unidades foram emitidos em 2005. Elas são: Cachoeira, Castelhanos, Ribeiro Gonçalves, Uruçui e Estreito, no Rio Paraíba, e Riacho Seco, Pão de Açúcar e Pedra Branca, no Rio São Francisco.

Esperava ainda receber a Avaliação Ambiental Integrada da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) sobre a Bacia do Rio Uruguai e a Bacia do Rio Tocantins, que pode implicar em três novas unidades: Pai-Querê (292MW), na bacia do rio Uruguai, e Santa Isabel (1.080MW) e Couto Magalhães (150MW), no Rio Tocantins.

O empreendimento de Belo Monte, no Rio Xingu, que pode gerar até 11.181 MW, teve os licenciamentos ambientais suspensos por decisão judicial em fevereiro de 2006. Um recurso foi apresentado junto ao TRF da 1ª Região para reverter a decisão, mas ainda não foi julgado, conforme quadro **3.3.4 – Empreendimentos com impasses judiciais**.

Quadro 3.3.4 – Empreendimentos com impasses judiciais (*)	
Hidrelétrica de Belo Monte	O licenciamento foi suspenso na fase de produção do Termo de Referência, em função de questionamentos sobre a legalidade do Decreto Legislativo, que dispõe sobre interferência com terras indígenas, sob a alegação de que as populações indígenas não foram previamente ouvidas.
Usina de Angra 3	Licenciamento suspenso por decisão judicial, em ação proposta pelo Ministério Público Federal, que se baseia na polêmica jurídica sobre a validade do Decreto de 1975, que autorizou a localização da usina (foi ou não anulado pela Constituição de 1988).
(*) Fonte: IBAMA – Dezembro de 2006	

Além das hidrelétricas, o Ibama concedeu licença para três termelétricas nesse período, conforme quadro **3.3.5 Termelétricas licenciadas**, capazes de produzir 744MW. A UTE Três Lagoas, no Mato Grosso do Sul, e a UTE Candiota III, no Rio Grande do Sul, receberam autorização para o início das obras.

Apesar disso, as obras não começaram, no caso da primeira, e a segunda está atendendo às condicionantes determinadas pelo Ibama na licença. A UTE Termo Pantanal, no Mato Grosso do Sul, teve o licenciamento suspenso por decisão judicial. As obras da UTE Seival, no Rio Grande do Sul, licenciada ainda em dezembro de 2001, também não começaram. O total de potencial de geração de termelétricas licenciadas e não iniciadas é de 894 MW.

Quadro 3.3.5 – Termelétricas licenciadas (*)				
<i>Empreendimento</i>	<i>Potência (MW)</i>	<i>Tipo de Licença</i>	<i>Data</i>	<i>Situação atual</i>
UTE Termo Pantanal	44	Prévia (LP)	12/09/2005	Licenciamento suspenso por decisão judicial
UTE Três Lagoas	350	Instalação (LI)	03/02/2006	Sem obras iniciadas
UTE Candiota III	350	Instalação (LI)	25/09/2006	Em atendimento condicionante

(*) Fonte: IBAMA – Dezembro de 2006

3.4 O ANO EM CURSO - 2007

O ano de 2007 se inicia com a continuidade dos mandatários na esfera federal, para os quais foi delegada mais uma oportunidade para implementação dos projetos prometidos. Não por acaso e na esteira do anúncio do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pelo Governo Federal, ocorrem reações com ampla gama de matizes de opinião e posição, absolutamente dentro do previsto.

Nesse contexto, em artigo para a revista digital Envolverde, Rogério Grassetto da Cunha, Danilo Pretti di Giorgi e Rodolfo Aureliano Salm (46) afirmam textualmente que torcem pela “dama-da-mata” (a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva), sendo claro que dela serão observadas derrotas durante o segundo mandato do Presidente, caso a “dama-de-ferro” (a Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef) consiga impor “sua forma de ver o Brasil”.

Cômico, se não fosse trágico, mesmo que em divulgação pouco difundida, que a tônica da discussão do início do ano tivesse tão acirrada motivação. A observação mostra que os atores mais sensatos são, se não na forma ao menos no conteúdo, razoavelmente convergentes, sendo totalmente desnecessárias incitações dessa ordem, que em nada colaboram com o necessário avanço almejado por todos aqueles realmente interessados no futuro da Nação.

No artigo “O Destravamento Ambiental do Setor Elétrico Brasileiro” (47), Nivalde J. de Castro considera que o segundo mandato do governo Lula pauta como sua principal meta na área econômica o crescimento de 5% para o Produto Interno

Bruto (PIB). Observa que a questão que se coloca de imediato é saber se o Setor Elétrico Brasileiro (SEB) terá condições de ampliar a oferta em cerca de 6% ou se será o “ponto-de-estrangulamento” do crescimento econômico, apontando a necessidade de se identificar qual a principal causa que leva a economia brasileira a voltar a conviver com possibilidade de limitação energética ao seu crescimento. Na avaliação do autor, a principal causa para a insuficiência de capacidade geradora instalada está na área ambiental do próprio Governo, em última análise o Poder Concedente.

Contextualizando, analisa aspectos considerados como inúmeros entraves iniciais existentes no SEB e que, em sua opinião, foram superados e resolvidos ao longo do primeiro mandato. Assevera que o setor agora conta com um marco regulatório estável, estando o cenário macroeconômico em viés de crescimento com estabilidade da moeda, juros reais decrescentes e disponibilidade de ofertas de financiamento, com o planejamento setorial do balanço entre oferta e demanda devidamente estruturado, estando, portanto, superados os problemas que impediam a expansão da oferta de geração entre 1990 e 2002.

Embasado em dados consistentes do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDEE) 2006-2015, volta-se, então, para o que considera como principais fatores de “travamento” do SEB: o sistema nacional de gestão ambiental e a legislação difusa. Conclui que o maior problema ao aumento da capacidade geradora do setor elétrico brasileiro está no processo de licenciamento ambiental e em uma legislação que necessita de ajustes, pois o Ministério de Meio Ambiente (MMA) tem adotado uma posição visionária e utópica de defesa extrema do meio ambiente, sem considerar a necessidade de equilíbrio na adoção de uma posição mais madura e menos tendenciosa (leia-se simpatia a Organizações Não Governamentais – ONGs), focada no desenvolvimento sustentado e aderente à realidade de que nenhuma política ambiental pode impedir o crescimento da Nação.

Parte do sustentáculo regulatório do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), as Agências Reguladoras e em especial a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) desempenham importante papel no contexto analisado, sendo aqui definido como representante do Poder Concedente considerado. Apesar disso, as abordagens

levantadas apenas tangenciam sua atuação, que são fundamentais para qualquer solução que se pretenda construir ou propor à Nação.

Nesse contexto, cabe o registro de que a Câmara Americana de Comércio de São Paulo (Amcham-SP), no “Relatório sobre a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)” (55), elaborado com a colaboração de membros da Força Tarefa de Agências Reguladoras e do Grupo Estratégico de Energia da Amcham (SP), divulgado em 05 de fevereiro de 2007, aponta que o mais recente levantamento de avaliação da Aneel mostrou um quadro um pouco mais alentador dos serviços prestados pelo órgão, embora revele que há muito a ser feito particularmente em relação aos marcos regulatórios.

O relatório apresenta, entre outras sugestões, propostas no sentido de a Aneel fazer gestões junto ao Executivo e ao Legislativo, para que o marco regulatório que rege o setor de geração elétrica nacional seja revisto e aprimorado, a fim de que se promova uma competição com maior igualdade de condições entre investidores privados e públicos; assim como melhorias nas leis a serem seguidas pelas empresas que geram energia elétrica tanto a partir de hidrelétricas como de fontes alternativas. Registra também pontos de melhora e expõe algumas deficiências da atuação da agência que, no balanço, tende ao positivo, na avaliação da Câmara.

Ecoando a positiva avaliação do setor empresarial, o Governo Federal (Poder Concedente), no âmbito da Casa Civil, edita o Decreto 6.062, de 16 de março de 2007, que cria o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional em Regulação (Pro-Reg), cujo principal objetivo, entre outros, é contribuir para a melhoria do sistema regulatório e da coordenação entre as instituições envolvidas nesse processo.

Não há como negar que o fortalecimento das agências reguladoras e a definição clara do real papel de cada uma delas no contexto do setor elétrico são desejáveis e fundamentais para a segurança pugnada por todos os atores envolvidos com a questão. Os avanços percebidos pela sociedade e as ações adotadas pelo Poder Concedente nesse mesmo sentido dão o alento de que avanços são possíveis e não exigem grandes esforços dos seus responsáveis

No documento intitulado “Análise da Infra-Estrutura” (49), a Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústria de Base (Abdib) vê risco de desqualificação do sistema de licenciamento ambiental no País, com a adoção de estratégias voltadas para obstrução da implementação de empreendimentos. Afirma que o risco existe diante de práticas de protelação, pedidos para complementação de informações e ajuizamento de ações judiciais que contestam decisões dos órgãos ambientais, aumentando prazos e elevando custos. Ao destacar a situação envolvendo os empreendimentos amazônicos (Rio Madeira e Belo Monte), aponta que será necessário ampliar a matriz por meio de grandes e médias termelétricas (gás natural, biomassa, óleo diesel/combustível, carvão e nuclear) caso se confirme a eventual inviabilidade ambiental daqueles aproveitamentos hidrelétricos.

No contexto da influência de condicionantes sócio-ambientais na realização de investimentos, destaca haver tentativa de fazer política social dentro do processo de licenciamento e salienta a necessidade de planejamento de longo prazo para construção de hidrelétricas. Citando outros trabalhos, aponta para o risco crescente de racionamento ao longo dos próximos quatro anos num cenário de consumo acima do previsto; mostra que cada período de atraso na implementação de hidrelétricas requer a compensação com outras fontes de energia, na real proporção da quantidade de carga que seja integrada no sistema.

Sem a intenção, mas como que em contraponto, no trabalho “Alguns aspectos jurídicos ambientais relativos ao procedimento de licenciamento ambiental que podem atrasar e/ou onerar a implantação dos empreendimentos do setor elétrico” (56), a autora afirma que o processo de licenciamento ambiental tem prazo para conclusão de um ano, contando com as audiências públicas, e de três meses, se a consulta for dispensada. Considera, entretanto, que alguns procedimentos podem durar muito mais devido aos pedidos de complementação de informação dos órgãos ambientais e contestações judiciais por parte do Ministério Público. O estudo foi elaborado pelo levantamento das ações interpostas nos principais tribunais do País e pelos boletins de fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Observa que a maioria dessas intercorrências poderia ser evitada caso os empreendedores conseguissem seguir à risca os dispostos nos termos de referência e tivessem agilidade nas respostas aos questionamentos judiciais, pois somente um

pedido de esclarecimento pode interromper o licenciamento por até quatro meses. Constata também que muitas vezes a consultora contratada para elaborar os estudos não segue o termo de referência preconizado pelo órgão ambiental, causando o retorno dos documentos aos empreendedores.

Cita como entrave ao processo a audiência pública, pois a dificuldade de acesso ao seu local e a pouca divulgação costumam levar o Ministério Público a verificar se o princípio da publicidade foi atendido. Observa também que, alheia ao controle dos empreendedores, a questão da competência ambiental (a quem cabe conceder a licença) gera discussões entre os órgãos ambientais (ou entre eles e o Ministério Público), apontando como solução dessa questão o Congresso Nacional, através da apreciação de projeto de lei que lá tramita, para a regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal.

Por fim, evidentemente na valorização interdisciplinar da matéria ambiental e da própria classe, recomenda que uma das maneiras de evitar problemas no processo de licenciamento é ter acompanhamento de um advogado, para que sejam detectadas, ainda na fase de elaboração, eventuais falhas passíveis de correção. Quando acontece preventivamente, o acompanhamento jurídico reduz a possibilidade de contestações.

No VII Encontro dos Associados da Apine com seus Convidados, realizado em Brasília pela Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica (Apine) (23), o diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Jerson Kelman, apresentou propostas, inicialmente declinadas em Audiência Pública na Câmara dos Deputados, para reduzir entraves ambientais que, segundo ele, prejudicam a expansão da oferta de energia no País, ressaltando que as contribuições são pessoais e sem viés com a Agência.

Uma das propostas envolve a criação de um colegiado para avaliar a implementação de um conjunto de hidrelétricas e escolher as consideradas estratégicas. De acordo com Kelman, o grupo a ser criado pode ser o Conselho Nacional de Defesa, já previsto pela Constituição Federal. O conselho reuniria os estudos e relatórios de impacto ambiental, avaliações de múltiplo uso, elaborados pela Agência Nacional de Águas (ANA), e análises de impactos sociais e estudos

sobre aspectos energéticos, que ficariam a cargo do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Caberia então ao CND orientar o Presidente da República sobre as usinas a serem implantadas em caráter prioritário, já que o presidente teria a atribuição de assinar decretos que classificariam esses ativos como estratégicos.

Como novidade, propõe a realização dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima) pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que também teria o papel da licença ambiental, pois o modelo do Setor Elétrico exige a licença ambiental prévia. Se o Ibama faz o estudo, não há risco de ninguém questionar por tratar-se de uma instituição oficial, acrescentando que a medida pode resultar numa redução de ações judiciais.

Na proposta, Kelman sugeriu que o Ibama fizesse o EIA/Rima de quaisquer aproveitamentos hidrelétricos, mesmo os localizados em áreas estaduais. Isto, baseado no Artigo 23, da Constituição Federal, pois, se há empreendimentos cujos efeitos ultrapassem as fronteiras de um estado, o licenciamento não pode ser de atribuição estadual, mas da União, considerando aqui o caso das hidrelétricas do sistema interligado.

Uma proposta dessa natureza não passaria despercebida, ainda mais quando apresentada pelo diretor geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), ainda que formulada no contexto do “cidadão” Jerson kelman, como inúmeras vezes por ele ressaltadas.

Após expor suas idéias na aludida Audiência Pública, Kelman recebeu um ofício do Procurador da República Marcelo Ribeiro de Oliveira para que apresentasse explicações sobre a sua proposta.

Em resposta encaminhada ao Ministério Público, Jerson Kelman esclareceu não querer extinguir licenciamento ambiental, argumentando não ser crime nem apologia a crime ambiental fazer propostas como as que apresentou. Em entrevista amplamente repercutida pelos meios de comunicação (50), lembrou que a Constituição Federal assegura a livre manifestação do pensamento e que

encaminhou resposta ao procurador dando detalhes sobre a proposta formulada. Manifestou estranheza ao fato de o Procurador efetuar o questionamento, haja vista que no Brasil não existe delito de opinião e a livre manifestação está garantida na Constituição, ainda mais pelo fato de que a proposta foi originalmente formulada em evento no próprio Congresso Nacional.

Na avaliação do Procurador-Chefe do Ministério Público do Estado do Pará, Felício Pontes Júnior, o diretor geral da Aneel “retificou” as declarações que fez sobre mudar o atual sistema de licenciamento ambiental, ficando claro que não houve alusão ao fim do licenciamento e sim a uma mudança na forma de realização. Afirmou que o Ministério Público não teve acesso ao anteprojeto apresentado por Kelman, apenas obteve informações pela imprensa, explicando que o órgão do Pará obteve, por meio de reportagens publicadas nos órgãos de imprensa, a informação de que o diretor da Aneel estava propondo o fim do licenciamento em casos de obras de interesse nacional.

Segundo o Procurador, o fato causou preocupação porque, como argumenta, se com os licenciamentos já existem problemas graves com as populações ribeirinhas e com os povos da Amazônia, “imaginem” qual a situação na sua ausência, lembrando que a Constituição Federal exige o licenciamento ambiental para todas as obras potencialmente poluidoras.

Como definido na mais elementar Lei da Física, “toda força de ação gera uma reação no sentido contrário, com idêntica intensidade”. É o que comprova, para este episódio, a análise do documento “CARTA ABERTA EM DEFESA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL” (51), publicada em 23 de maio de 2007, tendo como signatários: a Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica (Abiape); a Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace); a Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica (Abraceel); a Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (Abrage); a Associação Brasileira de Geração Flexível (Abragef); a Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas (Abraget); a Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica (Abrate); a Alto Nível Consultoria Empresarial Ltda; a Associação Nacional dos Consumidores de Energia

(Anace); a Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (Apine); a Associação Brasileira de Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica (APMPE); a Associação Paulista de Cogeração de Energia (Cogen-SP); a Gas Energy Assessoria Empresarial Ltda; o Grupo CanalEnergia e a União Comercializadora de Energia, somente no contexto das pessoas jurídicas, afora os inúmeros signatários individuais. De forma a evitar possíveis equívocos de interpretação, a íntegra do instrumento é transcrita no presente trabalho:

Manifestamos o nosso protesto diante da iniciativa do Ministério Público Federal no Estado do Pará, que abriu um procedimento administrativo para investigar as declarações feitas pelo diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Jerson Kelman, o qual tem uma opinião pessoal favorável à agilização dos projetos da área energética reconhecidos como de interesse nacional, que, a seu ver, deveriam ter seus estudos de impacto ambiental feitos diretamente pelo Ibama.

Entendemos, respeitamos e admiramos o papel constitucional exercido pelos integrantes do Ministério Público Federal em todo o País. Entretanto, discordamos da atitude assumida contra a pessoa do Dr. Jerson Kelman, um servidor público internacionalmente reconhecido não só pela competência técnica e profissional, mas, também, pela dedicação às questões que afetam o nosso País em diversas áreas.

Os integrantes do Ministério Público Federal também se caracterizam pela competência, dedicação e espírito democrático. É difícil, assim, encontrar uma explicação lógica e racional para a iniciativa de interpelar o Dr. Kelman, com a possível intenção de acusá-lo de apologia ao crime, segundo consta de notícia estampada no sítio do Ministério Público Federal.

Com sua participação em um debate realizado nas dependências do Congresso Nacional, que deveria mobilizar toda a sociedade brasileira, inclusive os representantes do Ministério Público, o Dr. Kelman prestou um grande serviço ao País e contribuiu para que o tema do desenvolvimento sustentável e da oferta segura de energia ocupe o espaço que lhe cabe na agenda nacional. Não há desenvolvimento sem impactos, mas o pior impacto é o de não haver desenvolvimento por falta de energia, ou aquele que será resultado da adoção de alternativas menos atrativas.

Tornamos públicos o respeito e a admiração pelo Dr. Kelman, o qual em suas funções públicas, sempre teve uma preocupação transparente em relação ao aproveitamento eficiente dos recursos energéticos do País e nunca se furtou a emitir opinião. Ao longo de uma carreira profissional brilhante, nunca, em qualquer época, alguém apontou deslize ou comportamento errado e não-ético nos seus procedimentos.

Um País como o Brasil, tão abundante em problemas quanto em possibilidades, não pode restringir o debate sobre seu desenvolvimento. Só a mobilização de nossos melhores recursos humanos permitirá que encontremos soluções de infra-estrutura capazes de assegurar o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável.

As propostas formuladas para melhoria da questão em tela devem, sem sombra de dúvida, considerar todos os aspectos que permeiam os diversos atores envolvidos com o tema, não subestimando as eventuais reações potenciais de cada

um, mesmo quando partimos da premissa de que todos estão imbuídos das melhores intenções.

Assim, com o pretexto de agilizar o processo de licenciamento ambiental em seu contexto mais amplo, o Governo Federal anuncia **(52)** a assinatura de quatro atos (três Decretos e uma Medida Provisória) que instituem a nova estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de órgãos vinculados.

Para a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, a assinatura da medida provisória que cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (autarquia com autonomia administrativa e financeira, cuja principal função será propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação – UCs federais) deve auxiliar na proteção e conservação do patrimônio natural do País.

O novo instituto executará também as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e o apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas UCs de uso sustentável, além de fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade. Em assertiva, a ministra salientou que o Ibama continuará com a sua função de licenciamento, fiscalização e autorização.

Outro decreto aprova a nova estrutura e o novo quadro de cargos em comissão do Ibama, determinando que o Instituto continue a exercer o poder de política ambiental no âmbito federal. Estabelece também que deverá executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental a partir das diretrizes do MMA.

Um terceiro decreto aprova a reestruturação do próprio MMA e institui as secretarias de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental; de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano; de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, determinando ainda a nova estrutura organizacional da Secretaria Executiva do MMA e da Secretaria de Biodiversidade e Florestas.

Por fim, Marina Silva afirma que o Governo Federal possui um pensamento estratégico na área ambiental para os próximos 20 anos e que a reestruturação do ministério faz parte dessa postura, que inclui a integração com outros ministérios.

Retomando a consideração já tecida acerca da “Lei de Ação e Reação”, o registro (53) dá conta de que os servidores dos dois órgãos decidiram paralisar suas atividades por tempo indeterminado, em protesto contra a criação do Instituto Chico Mendes. Jonas Correia, presidente nacional da Associação dos Servidores do IBAMA (Asibama), afirma que a MP quebra a unicidade da gestão ambiental, sendo um retrocesso, justificando que o Ibama foi criado em 1989 porque a sociedade almejava um órgão que tratasse o meio ambiente como um todo, não da forma fracionada como previsto na MP 366.

Por fim, a percepção internacional do contexto da questão aqui tratada não poderia passar ao largo. Aderente ao contexto abordado, e sinteticamente descrita, reportagem publicada pelo jornal americano *The New York Times* (54) dá conta de que o Brasil vive tensão entre crescimento e preservação, citando como exemplo que as disputas em torno do projeto de construção de uma usina hidrelétrica no Rio Madeira expõem uma eterna tensão entre a necessidade de crescimento econômico do Brasil e os danos que isso pode provocar ao ambiente. Observa que a maneira como a disputa será resolvida (dizem os defensores dos dois lados) poderá determinar a visão brasileira de seu futuro. No momento, enfrenta simultaneamente pressões energéticas e ambientais e lança olhares de inveja sobre outros países em desenvolvimento, com crescimento mais acelerado, tais como Índia e China.

Não sem efeito e, por derradeiro, cabe o registro de que a matriz energética predominantemente hidrelétrica está definitivamente incorporada a todos os setores da sociedade brasileira, como explicitado pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) (57) que textualmente registra:

- i) integrar as políticas setoriais, garantindo a quantidade e a qualidade das águas, superficiais e subterrâneas, para os diversos usos requeridos, tendo como base o fornecimento de energia hidrelétrica como núcleo matriz de energia elétrica predominante no País;
- ii) considerar que as hidrelétricas continuarão a ser implantadas em quaisquer dos cenários prospectivos, devendo ser estabelecidas condições operacionais para os reservatórios, de modo que se garanta o uso múltiplo dos recursos hídricos, incluindo as perspectivas de navegabilidade dos cursos de água, e se assegure

uma composição que se traduza em maiores benefícios e menores perdas para o conjunto da sociedade brasileira.

A esta altura das análises e constatações das percepções, e eventuais tentativas de proposições, desnecessária a reafirmação de que, apesar de diagnósticos convergentes, invariavelmente a prescrição resulta em extremos nada produtivos e ineficazes, face à magnitude da questão que deve ser equacionada.

3.5 A LINHA DE CONTORNO

Considerando que os particulares aspectos afetos às posturas e condutas dos atores avaliados são de difícil consolidação, justamente por pertencerem a essas dimensões, resta fático o registro das percepções e principais propostas delas decorrentes, percorridas ao longo da revisão efetuada, devidamente consubstanciadas nos termos do **quadro 3.5.1 – Síntese das Percepções e Propostas dos Principais Atores.**

Quadro 3.5.1 – Síntese das Percepções e Propostas dos Principais Atores	
Atores Considerados	Percepção & Propostas
Ministério Público Federal (14)	<ul style="list-style-type: none"> i. Necessidade de melhoria da qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA; ii. Consideração das variáveis ambientais afetas aos empreendimentos desde a fase de planejamento das políticas públicas; iii. Garantia de prazos adequados e a promoção efetiva da interdisciplinaridade técnica na elaboração dos Estudos; iv. Maior investimento no conhecimento das realidades sociais locais; v. Criação de mecanismos que possibilitem maior cooperação e intercâmbio de informações entre diferentes órgãos governamentais, já a partir da elaboração do Termo de Referência nos Estudos; vi. Maior rigor na exigência de qualidade, pelo maior investimento em multidisciplinaridade das equipes técnicas de análise dos órgãos licenciadores
Sociedade Civil (15) – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS)	<ul style="list-style-type: none"> i) Reivindica participação nas discussões entre o Ministério do Meio Ambiente e empresariado acerca do licenciamento ambiental, alegando tratar-se de questão de interesse de toda a sociedade e não apenas do setor privado.

Continua

Continuação

Quadro 3.5.1 – Síntese das Percepções e Propostas dos Principais Atores	
Atores Considerados	Percepção & Propostas
Poder Concedente (16) - Ministério do Meio Ambiente (MMA)	<ul style="list-style-type: none"> i) Modelo de planejamento não considera as variáveis sócio-ambientais para as licitações das obras, resultando em impactos no processo dos licenciamentos ambientais; ii) Estudos de Impacto Ambiental – EIA e Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA de baixa qualidade, comprometendo a agilidade na análise; iii) Estabelecimento de agendas bilaterais com todos os ministérios vinculados à infra-estrutura para o planejamento integrado e estratégico do Governo; iv) Necessidade de investimentos para a ampliação e qualificação dos quadros técnicos; v) Garantia de acesso à informação para a sociedade; vi) Aprimoramento de procedimentos administrativos e adoção de instrumentos estratégicos, como a padronização de procedimentos para análise de licenciamento; vii) Estruturação definitiva do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis – Ibama; viii) Definição de estratégia para aperfeiçoamento da relação com o Ministério Público, voltada para a diminuição da “judicialização” de processos de licenciamento ambiental.
Sociedade Civil (17) – Instituto Vitae Civilis	<ul style="list-style-type: none"> i) Empreendimentos energéticos devem ser analisados não apenas pelos impactos individuais, mas pelos efeitos provocados na bacia hidrográfica; ii) Consideração por meio do licenciamento ambiental, da pretensão da sociedade para com o recurso natural da bacia ou região de inserção do empreendimento
Sociedade Civil (18) – Associação dos Servidores do Ibama (Asibama)	Reestruturação e reforço institucional, extensíveis às Gerências Executivas do Ibama nos Estados e no Distrito Federal.
Sociedade Civil (25) Associação Brasileira de Entidades Estatuais de Meio Ambiente (Abema)	<ul style="list-style-type: none"> i) Necessidade de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal; ii) Consolidação do Sisnama; iii) Efetivo diálogo com os Ministérios Públicos, na tentativa de evitar a judicialização das questões afetas à gestão ambiental;
Agentes do Setor Elétrico (23) – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (Apine), representando o Fórum das Associações do Setor Elétrico para o Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> i) Necessidade de efetivo comprometimento dos diversos Ministérios com o Planejamento de Governo, de forma a garantir o cumprimento das metas definidas pelo Poder Concedente; ii) Estabelecimento de procedimentos ágeis e efetivos, no tocante ao processo de licenciamento ambiental; iii) Necessidade de revisão dos procedimentos ligados ao processo de licenciamento, com o cumprimento dos prazos estabelecidos para concessão das licenças ambientais; iv) Estabelecimento de procedimentos que visem à regularização dos empreendimentos em operação;

Continua

Continuação

Quadro 3.5.1 - Síntese das Percepções e Propostas dos Principais Atores	
Atores Considerados	Percepção & Propostas
	<ul style="list-style-type: none"> v) Desenvolvimento de procedimentos para busca de relação direta entre as exigências/condicionantes e a realidade ambiental do local de implantação de cada empreendimento; vi) Definição de índice de compensação ambiental não extrapolando o valor de 0,5%, através de legislação específica e não incidência nos empreendimentos já implantados; vii) Estruturação e capacitação técnica do Ibama e Oemas; viii) Equacionamento da subjetividade existente no processo de licenciamento ambiental de forma a garantir previsibilidade dos prazos e custos, buscando a sua institucionalização; ix) Definição clara do público atingido direta e indiretamente pelos empreendimentos e das regras negociais a serem adotadas junto ao público atingido na etapa de licenciamento ambiental prévio; x) Definição das reais responsabilidades do empreendedor/investidor e das diversas esferas de governo e do destino/distribuição dos royalties/compensação financeira.
Especialistas Formadores de Opinião (26)	<ul style="list-style-type: none"> i) Fixação do conceito de licenciamento ambiental como suporte ao desenvolvimento econômico e social; ii) Incorporar a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE nas políticas públicas, evitando que o licenciamento seja conduzido pontualmente.
Setor Empresarial, Poder Concedente (IBAMA e MMA) Especialistas Formadores de Opinião e Poder Legislativo (31)	<ul style="list-style-type: none"> i) Padronização de ritos e de procedimentos de licenciamento; ii) Aprimoramento da capacidade técnica dos órgãos de licenciamento; iii) Adoção de medidas para definir melhor os requisitos que envolvem o ciclo de licenças ambientais culminando em maior previsibilidade; iv) Definição de marcos regulatórios específicos para compensação e medidas mitigatórias; vi) Avanço na consolidação dos conceitos jurídicos indeterminados; (impactos ambientais significativos, relevante interesse, etc.); vii) Envolvimento direto da comunidade científica, além dos segmentos técnicos e jurídicos participantes da gestão ambiental no Brasil, no debate em questão; viii) Revisão de leis para construção de soluções que induzam uma melhor segurança jurídica e regulatória; ix) Modelo de desenvolvimento com visão de médio e longo prazos e que articule de maneira equilibrada crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental;

Continua

Continuação

Quadro 3.5.1 – Síntese das Percepções e Propostas dos Principais Atores	
Atores Considerados	Percepção & Propostas
	<ul style="list-style-type: none"> x) Desenvolvimento de instrumentos estratégicos de planejamento e gestão (Avaliação Ambiental Estratégica – AAE), pela existência de questões que não podem ser resolvidas no âmbito do licenciamento pontual; xi) Melhoria da qualidade dos projetos; xii) Aprofundamento de diálogo entre o setor de energia e o setor de meio ambiente
Setor Empresarial (33)	<ul style="list-style-type: none"> i) Maior racionalidade dos órgãos judiciais nas decisões de licenciamento ambiental; ii) Equilíbrio entre a questão ambiental e a viabilidade dos empreendimentos.
Poder Concedente (34) (Eletrobrás)	<ul style="list-style-type: none"> i) Questão ambiental sem radicalismo, destacando a importância da realização de um debate mais produtivo, visando à construção de solução conjunta entre os diversos atores envolvidos.
Agentes do Setor Elétrico (37) – 3º Enase	<ul style="list-style-type: none"> i) Processo de licenciamento requer uma legislação mais prática e objetiva ii) Atuação do Poder Concedente para equilibrar riscos e custos ambientais; iii) Previsibilidade aos investidores do setor, não transferindo aos projetos, via licenciamento ambiental, as atribuições exclusivas do poder público; iv) Definição explícita dos limites da mitigação sócio-ambiental; v) Estabelecimento como teto da compensação ambiental, do valor previsto atualmente na Lei do SNUC, que é de 0,5%.
Especialistas Formadores de Opinião (39)	<ul style="list-style-type: none"> i) Articulação pelos sucessivos mandatários do Poder Concedente de visão estratégica e regulatória duradoura; ii) Criação de um setor sustentável sob a ótica econômica e financeira, com eficiência na produção e uso da energia e atratividade para os investimentos do capital privado; iii) Competitividade onde possível e regulação onde necessária.
Agentes do Setor Elétrico (40) – Associação Brasileira de Concessionários de Energia Elétrica (ABCE)	<ul style="list-style-type: none"> i) Necessidade de articulação governamental para definição coordenada de prioridades ambientais e energética (ação institucional do Poder Concedente para viabilizar as prioridades definidas junto a toda a sociedade diretamente envolvida); ii) Definição do limite e base de cálculo da compensação ambiental em nível razoável; iii) Cumprimento dos prazos já previstos na legislação vigente nos processos de licenciamento; iv) Estabelecimento legislativo de rito diferenciado de licenciamento para projetos de utilidade pública; v) Padronização de ritos e de procedimentos de licenciamento no âmbito federal, estadual e municipal; vi) Definição de procedimentos para a simplificação da abordagem de empreendimentos de baixo potencial poluidor;

Continua

Continuação

Quadro 3.5.1 – Síntese das Percepções e Propostas dos Principais Atores	
Atores Considerados	Percepção & Propostas
	<ul style="list-style-type: none"> vii) Termos de referência diferenciados, considerando os diferentes segmentos e portes de projetos (com vistas a reduzir a incerteza frente aos requisitos do licenciamento e salvaguardar o licenciador – Lei de Crimes Ambientais); viii) Consolidação dos conceitos jurídicos indeterminados (tal como “significativo impacto ambiental”); ix) Criação, no âmbito do poder judiciário, de varas especiais ambientais (especializadas e capacitadas para o julgamento de processos que envolvam o meio ambiente). x) Participação efetiva na Comissão de Implementação do PNAP e nas etapas seguintes de implantação deste plano ou, na impossibilidade do setor ser ouvido, que haja uma lei garantindo uma reserva hídrica para os aproveitamentos hidrelétricos; xi) Eliminação de quaisquer contingenciamentos de recursos, buscando a adequação da atividade da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel; xii) Autonomia efetiva para a Aneel (com quadro efetivo e capacitado para as tarefas, sem interferências de outros órgãos federais em suas decisões); xiii) Melhoria na governança da Empresa de Pesquisas Energéticas – EPE e do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE; xiv) Definição clara do papel do Estado no setor elétrico (evitando funções cumulativas no governo federal e nos conselhos das estatais).

No campo da análise estrita dos registros percorridos, percebe-se que alguns autores, de forma alicerçada, concluem ser a ação atabalhoada, ou mesmo, a omissão do Poder Concedente, responsável pela pertinência da judicialização dos processos de licenciamento ambiental. Reside aqui mais um indicativo de que o Poder Concedente cria, pela inépcia e miopia com que trata questões de cunho estrutural, entraves para a solução dos próprios problemas, decorrentes da necessidade constante de viabilização dos investimentos que, última análise, devem por esse mesmo Estado ser assegurados.

No contraponto, observamos que nem só do Poder Concedente se alimenta a fatídica judicialização e os entraves ao licenciamento ambiental dela decorrentes. O setor produtivo tem lá sua parcela de culpa, na medida em que trata superficialmente questões que, se adequadamente conduzidas, evitariam sobremaneira a criação de

condições para questionamentos no transcorrer do processo de licenciamento. Trata-se aqui da já abordada qualidade, ou falta dela, dos estudos ambientais apresentados para análise dos órgãos licenciadores.

Quando foi avaliada a participação do Ministério Público, notou-se que posturas pouco compreensíveis e carregadas de ideologias podem ocorrer, gerando enormes entraves, principalmente no que concerne a posições de atores com alto poder de interferência no processo de licenciamento ambiental.

Assim, fica cada vez mais cristalina a constatação de que, se cada ator otimizar a sua performance de forma aderente ao seu papel, o risco de contratempos no transcorrer do rito de licenciamento ambiental é enormemente reduzido, pelo simples cumprimento da atribuição de cada um no contexto avaliado.

Previsões de cenários belicosos em que o regente do Poder Concedente admite que um Ministério quer fazer a lei e o outro quer cumprir [como se a este último fosse possível agir de forma diferente]; são concedidas licenças para empreendimento com problemas [novamente, como se o fato fosse possível], o que promove a ação do Ministério Público; definitivamente, muitas atitudes depõem contra a necessária segurança dos marcos regulatórios estabelecidos.

A percepção de que o Poder Concedente trata mal as questões estratégicas afetas ao tema passa a permear cada vez mais a sociedade, principalmente quando as necessárias respostas aos questionamentos efetuados recebem tratamento retórico, com carregadas tintas ideológicas, relegando ao segundo plano a necessária simplicidade e o pragmatismo no trato de questões estratégicas.

Nesse contexto, nota-se que as assertivas, observações, argumentos e reivindicações da sociedade em geral, cada qual em sua esfera de atuação, procuram evidenciar a necessidade de aperfeiçoamentos e mudanças no sentido de uma segurança regulatória adequada e aderente às necessidades do setor,

Fato concreto que uma postura enérgica na construção de solução para tão intrincada questão é imprescindível por parte do Poder Concedente que, lançando mão de suas atribuições em defesa do interesse nacional, deve chamar para si a

responsabilidade de coordenar e consensar os diversos interesses e posições em jogo.

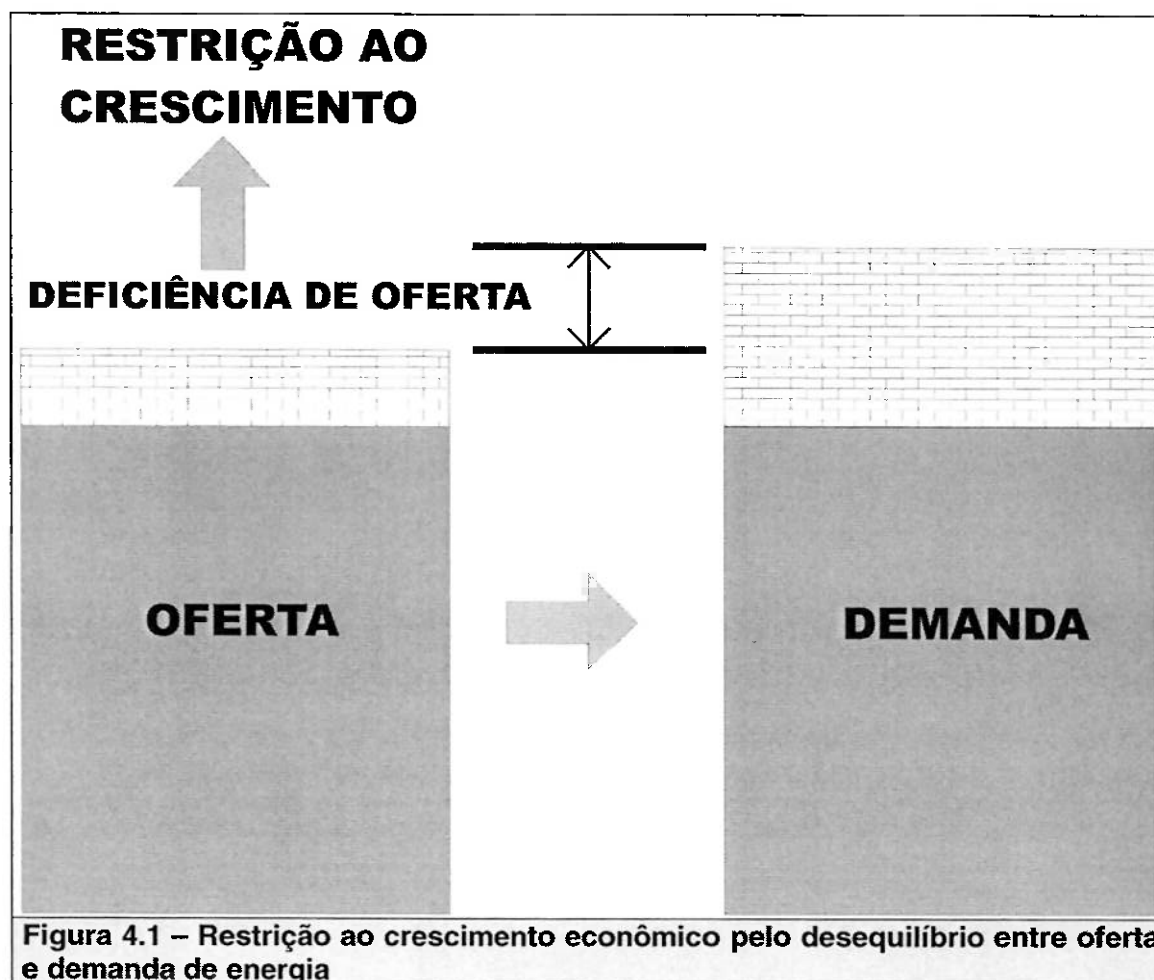
Com efeito, verifica-se que, para o setor, o ideal será construir uma perenidade articulada das estratégias regulatórias (aqui considerada também a questão do licenciamento ambiental) a ser adotada como postura para os sucessivos representantes do Poder Concedente, quaisquer que sejam as cores de suas ideologias.

Por fim, resta incontestemente a importância de uma postura firme e balizada por parte dos representantes do Poder Concedente, a bem da segurança energética da Nação.

Passamos então, no **CAPÍTULO 4 PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES**, a formular singelas contribuições para a questão que aqui se apresenta.

4 PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

As proposições e recomendações tecidas possuem o único condão de propiciar condições para que a Nação não seja exposta a um processo de restrição ao crescimento, exemplificado na **Figura 4.1 Restrição ao crescimento econômico pelo desequilíbrio entre oferta e demanda de energia**, em que a falta, ou insegurança, do suprimento energético limita o objetivo almejado pela sociedade: o crescimento e desenvolvimento sustentável da economia, com promoção da necessária justiça social.



Tais proposições e recomendações podem ser segregadas em dois grandes blocos estruturais que contemplam o curto e o médio/longo prazo, pois se

depreende estéril a formulação de soluções de cunho pontual, que tratem individualmente este ou aquele empreendimento de forma particularizada. Nesse contexto, as ações estruturais de curto prazo são pré-requisitos para a adoção daquelas mais robustas, de médio e longo prazo.

Não sem efeito, para que qualquer esforço nesse sentido seja profícuo, parte-se da premissa de que o Poder Concedente encara e estabelece as condições para que os empreendimentos do setor elétrico sejam observados na sua real condição, de interesse público mais que comprovado, sem medir esforços na articulação governamental para definição da coordenada de prioridades ambientais e energéticas, entendidas aqui como a ação institucional desse Poder para viabilizar as prioridades definidas junto a toda a sociedade diretamente envolvida.

Como evidenciado no **CAPÍTULO 3**, a postura interinstitucional do Poder Concedente, um tanto quanto descoordenada, e a sua percepção pela sociedade representam o principal indutor para que o licenciamento ambiental venha se constituindo em fator limitador no suprimento de energia elétrica no mercado nacional.

De forma resumida e consolidada, as principais questões e entraves globais identificados podem ser registrados da seguinte maneira:

- i. Falta de integração e senso comum entre os diversos órgãos do Poder Concedente afetos à viabilização de empreendimentos do setor elétrico nacional;
- ii. Apresentação, por parte dos agentes interessados, de estudos excessivamente superficiais e carentes de qualidade técnica;
- iii. Crescente judicialização dos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos;
- iv. Aumento da complexidade do licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, contribuindo para o agravamento da sua morosidade natural.

Além disso, contribuem para o retardo na implementação da expansão da oferta de energia a imprevisibilidade e subjetividade no processo de licenciamento

ambiental, gerando insegurança aos investidores e agentes responsáveis pelo suprimento de energia elétrica no mercado nacional decorrente da qualidade e efetividade dos diplomas legais (licenças) resultantes do processo de licenciamento, pois, mesmo após obtidas as licenças necessárias, há sempre a possibilidade de ação de grupos organizados -- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e outros -- que invadem a área dos empreendimentos e causam muito embaraço e sobrecustos aos investidores.

4.1 PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE CURTO PRAZO

Neste contexto, as proposições e recomendações estruturais de curto prazo (emergenciais ou imediatas) não se configuram inéditas nem originais, haja vista que permeiam a maioria, senão todos, os atores envolvidos com a questão, já devidamente revisados, limitando-se ao pragmatismo necessário para atingir realmente o cerne momentâneo da questão.

4.1.1 **Consolidação definitiva da estrutura de licenciamento ambiental na esfera federal**

O Poder Concedente e suas diversas estruturas devem, de uma vez por todas, encarar com a requerida seriedade a presente questão, a exemplo do que foi executado no passado com a criação das diversas Agências Reguladoras. O licenciamento ambiental é uma função do Executivo, sendo capital para propiciar o adequado funcionamento dos setores produtivos, quando a Nação almeja o desenvolvimento sustentável.

Não se tem a pretensão de apresentar modelos revolucionários carregados de rupturas com o contexto hoje existente, mas, tão somente, ordenar e propiciar

condições para que a atividade de licenciamento ambiental não seja dispersa e pouco efetiva, ecoando as percepções fartamente registradas.

Isto posto, entende-se adequado a criação de uma ESTRUTURA FEDERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL que possua a necessária autonomia e independência administrativa e financeira, quadros tecnicamente capacitados e especializados, bem remunerados e com carreiras de estado claramente definidas, independente da subordinação ministerial existente. Tais carreiras, a título de parâmetro, podem ter equivalência e isonomia com as de Auditor Fiscal Federal e/ou Peritos da Polícia Federal.

Com isso, certamente serão criadas as condições para que o licenciamento ambiental seja mais estruturado, possuindo o tão almejado balcão único. Caberiam a um único responsável as consultas e articulações dentro das diversas esferas do Poder Concedente, tendo inclusive condições de identificar e apontar para a sociedade as inoperâncias nas diversas esferas necessariamente envolvidas.

No caso de empreendimentos do setor elétrico, pelo modelo aqui proposto, os empreendedores/agentes interessados solicitam a licença pertinente entregando os estudos necessários à ESTRUTURA FEDERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL que, no contexto de suas atribuições, emitiu previamente o competente Termo de Referência desses estudos, o qual deve ser encarado pelo interessado como uma espécie de “manual de elaboração”.

Durante as análises, todas as demais consultas são capitaneadas pela ESTRUTURA FEDERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL junto aos demais envolvidos na esfera do Poder Concedente. No caso em tela, caberia a esse organismo a consulta, por exemplo, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), ao Instituto Chico Mendes (Unidades Protegidas), à Agência nacional de Águas (ANA) - reserva hídrica - ao Instituto Nacional do Patrimônio Histórico (IPHAN) e à Fundação Nacional do Índio (Funai), só para citar alguns dos inúmeros envolvidos com a questão.

Como exercício, pode-se vislumbrar que o resultado da avaliação do processo de licenciamento ambiental da UHE XPTO seja algo como “**Resolução EFLA**

001/2007 – A ESTRUTURA FEDERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, no âmbito de suas atribuições, resolve conceder a Licença Ambiental Prévia – LP ao empreendimento denominado UHE XPTO, de propriedade...”.

4.1.2 Regulamentação imediata do Artigo 23 da Constituição Federal

Conforme fartamente mencionado por todos os atores identificados como relevantes para o processo de licenciamento ambiental, urge a regulamentação imediata do Artigo 23, da Constituição Federal, definindo as competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação à gestão ambiental como o instrumento de consolidação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Tal regulamentação é aqui atribuída ao Poder Concedente, de preferência por meio da Casa Civil, haja vista a relevância da questão.

Iniciativas legislativas para o trato do tema são recorrentes e, desde a promulgação da Carta Magna em 1988, ainda não surtiram efeito, daí a recomendação de que a implementação da proposição de regulamentação do Artigo 23 da CF seja feita por meio da Casa Civil do Governo Federal.

Quando somada à proposição 4.1.1, a presente poderá estabelecer o padrão de atuação, a ser reproduzido nos Estados da Federação e eventualmente os municípios que demonstrarem condições para tal, no contexto do processo de licenciamento.

4.1.3 Melhoria e aperfeiçoamento da qualidade dos estudos ambientais submetidos à análise no processo de Licenciamento Ambiental

Neste particular, a responsabilidade recai totalmente sobre os empreendedores/agentes interessados, que devem garantir que os documentos submetidos para análise da ESTRUTURA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, em

qualquer das esferas pertinentes definidas pela clara regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal (CF), que subsidiam o processo de licenciamento, sejam aderentes à realidade e aos Termos de Referência estabelecidos, espelhando o fiel retrato do local do empreendimento.

Para tanto, torna-se primordial para a melhoria da qualidade dos Estudos Ambientais a consideração das variáveis afetas aos empreendimentos desde a fase de planejamento, com a promoção efetiva da interdisciplinaridade técnica na sua elaboração e adequado investimento de recursos humanos e materiais no conhecimento das realidades sócio-ambientais dos seus locais de inserção, permitindo a correta proposição de medidas de mitigação de impactos e de sua eventual compensação (quando estes não mitigáveis), além dos programas de controle e monitoramento.

Finalmente, os empreendedores/agentes interessados devem garantir que os Estudos Ambientais dos empreendimentos energéticos sejam produzidos considerando não apenas os impactos individuais, mas, sempre que possível e na justa medida, os seus efeitos provocados na bacia hidrográfica; incorporando a pretensão da sociedade para com o recurso natural da bacia ou região de inserção do empreendimento, de modo a propiciar, desde a origem, uma análise integrada dos aspectos considerados.

4.2 PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE MÉDIO E LONGO PRAZO

As proposições e recomendações estruturais de médio e longo prazo podem, até certo ponto, ser classificadas como inéditas e originais, diferentemente do que ocorre com as de curto prazo ou emergenciais, preservando, entretanto, o pragmatismo necessário para atingir o cerne estrutural da questão.

Não obstante, mantém-se a mesma abordagem desprovida da pretensão de apresentar modelos revolucionários carregados de rupturas com o contexto hoje existente, visando única e exclusivamente construir, assentadas no alicerce das proposições de curto prazo, condições para que os objetivos já citados de

crescimento e desenvolvimento sustentável da economia, com promoção da necessária justiça social almejada pela Nação, não sejam, no futuro, novamente comprometidos pela falta ou insegurança do suprimento energético.

4.2.1 Estabelecimento de prazos e prioridades para a realização dos estudos de inventário do potencial hidrelétrico das bacias hidrográficas

O planejamento do aproveitamento dos recursos hidrelétricos do País é feito através de uma seqüência de estudos que consideram horizontes temporais abrangentes e aproximações sucessivas até a tomada de decisão efetiva. Nesse processo estruturado e contínuo, as estratégias são sistematicamente reavaliadas e as alternativas revistas até se chegar à decisão de implantação de um dado empreendimento.

A Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, estabelece que o Poder Concedente, ao colocar em licitação um aproveitamento hidrelétrico, deve considerar o conceito de aproveitamento ótimo. Nos estudos de longo prazo, com horizonte de até 30 anos são confrontadas, basicamente, a evolução do mercado de energia elétrica e as disponibilidades de fontes energéticas primárias. Para as bacias consideradas prioritárias, programam-se seus Inventários Hidrelétricos.

A Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, delega à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a competência para realização dos estudos de inventário hidrelétrico das bacias (determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos), não definindo prazos nem prioridades para tal atividade. De modo a dotar o país de uma cesta de alternativas de projetos hidrelétricos, aderentes ao suprimento da demanda por essa fonte no contexto da matriz energética nacional e ao preconizado no Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), formula-se esta proposição, cuja responsabilidade de implementação é do Executivo (Poder Concedente), suportado pelo Poder Legislativo.

Isto posto, propõe-se ao Ministério de Minas e Energia (MME) recomendar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que a realização dos estudos de inventário dos potenciais hidrelétricos nacionais ocorra em horizonte temporal de 20 anos, precedida de hierarquização das bacias prioritárias, estabelecendo como de interesse público nacional relevante as reservas dos potenciais de energia hidráulica.

O CNPE acolhe e aprova a recomendação do MME, editando Resolução. Em seguida, recomenda à Presidência da República a apresentação, por meio do Gabinete da Casa Civil, de DECRETO PRESIDENCIAL, versando sobre o assunto.

O DECRETO, de modo a propiciar a necessária segurança jurídico/regulatória ao setor, deve contemplar minimamente os seguintes aspectos:

- ✓ os inventários dos potenciais hidrelétricos inexplorados, situados em todo o território nacional, serão executados pela União, impreterivelmente, no prazo de vinte anos, a contar da data da publicação da lei;
- ✓ os potenciais hidráulicos para aproveitamentos hidrelétricos e sua transmissão associada, existentes no território nacional e imprescindíveis ao desenvolvimento econômico sustentável do país, bem como as áreas onde se localizam e as demais que lhes sejam necessárias, independentemente de afetação, a serem inventariados nos próximos vinte anos, formarão as reservas estratégicas dos potenciais de energia hidráulica;
- ✓ as reservas estratégicas dos potenciais de energia hidráulica devem ser consideradas de relevante interesse público nacional, determinante para o desenvolvimento econômico sustentável;
- ✓ a União estabelecerá, no prazo de cento e oitenta dias contados da data da publicação desta, uma Comissão responsável pela hierarquização das bacias prioritárias, cabendo a elaboração dos inventários a que se refere o tópico anterior à Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE);
- ✓ a EPE realizará, no âmbito de suas atribuições definidas na Lei 10.847, de 15 de março de 2004, consulta pública visando avaliar interesse dos empreendedores/agentes, obrigatoriamente de capital privado, em realizar os

estudos de inventários nas bacias prioritárias hierarquizadas, de modo a poupar recursos públicos onde exista interesse privado;

✓ as penalidades para os empreendedores/agentes, obrigatoriamente de capital privado, que manifestarem interesse na realização dos estudos de inventário e não o fizerem no prazo concedido pela EPE, serão estabelecidas quando da formatação dos documentos específicos para a finalidade;

✓ o agente público será responsabilizado, nos moldes da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, pelo descumprimento das responsabilidades a ele atribuídas, inclusive por deixar de cumpri-las no prazo estipulado;

✓ o uso das terras inseridas nas áreas das reservas estratégicas dos potenciais de energia hidráulica será preferencialmente destinado à exploração dos potenciais hidráulicos, ficando também assegurada sua destinação para a transmissão de energia elétrica associada;

✓ qualquer que seja a destinação diversa das áreas previstas na lei em tela, inclusive para criar espaços territoriais especialmente protegidos ou impor limitações administrativas, estará condicionada à prévia anuência do MME, aqui representando o Poder Concedente.

Em complementação ao DECRETO PRESIDENCIAL, o CNPE editará Resoluções e o MME portarias específicas no âmbito das providências cabíveis a cada um.

A convicção da aderência Constitucional e exeqüibilidade desta proposição decorrem da analogia que se estabelece com instituição efetiva pelo Presidente da República do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) - incluindo seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias - até o ano de 2015, por meio do Decreto 5.758 de 13 de abril de 2006, cuja edição foi recomendada pelo Conselho nacional de Meio Ambiente (Conama), em sua 47ª Reunião Extraordinária realizada em 16 de março de 2006.

O aqui proposto reveste-se de idêntica importância e relevância para a Nação e, se efetivamente levado a cabo pelo Poder Concedente, contribuirá sobremaneira para que os problemas e dificuldades hoje atravessados pelo setor elétrico não

sejam mais vivenciados pelas futuras gerações, a bem de se conseguir a tão almejada segurança jurídico/regulatória na viabilização de empreendimentos estratégicos sujeitos ao processo de licenciamento ambiental.

4.2.2 Estabelecimento de obrigatoriedade da utilização do MANUAL DE INVENTÁRIO quando da realização dos estudos de inventário do potencial hidrelétrico das bacias hidrográficas

A proposição do item 4.2.1 deve possuir contornos rígidos para, no médio e longo prazo, alcançar plenamente seu propósito, de sedimentar a necessária oferta de projetos técnica e ambientalmente viáveis para o suprimento adicional de energia hidrelétrica.

Com a introdução, desde a fase dos estudos de inventário, da participação da iniciativa privada, a bem do aumento do potencial prospectivo e da economia dos escassos recursos do Estado, necessário se faz definir regras claras e precisas do que se espera do processo. Portanto, a definição de um padrão mínimo a ser observado pelos agentes, públicos ou privados, que realizarão os estudos de inventário, se mostra mais do que oportuna e necessária.

Como já registrado, está em curso o processo de revisão do Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, doravante denominado simplesmente de “**MANUAL DE INVENTÁRIO**”. Suas premissas, diretrizes e metodologia têm foco especial nas questões ambientais e de usos múltiplos da água, adotando a Avaliação Ambiental Integrada (AAI), cuja metodologia é estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, como instrumento complementar aos estudos do potencial hidrelétrico de bacias, que tem sua importância suficientemente descrita e comprovada na proposição 4.2.1.

Esses estudos são caracterizados pela concepção e análise de várias alternativas de divisão de queda, que são comparadas entre si, propiciando selecionar aquela que apresente melhor balanço entre os custos de implantação,

benefícios energéticos e impactos sócio-ambientais, considerando os usos múltiplos da água, extremamente aderente ao preconizado no Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Necessário se faz revestir a observância do referido manual com um robusto conceito mandatório, de modo a que não seja viável a apresentação, por parte de quaisquer agentes, de avaliações que não se encontrem dentro dos parâmetros, diretrizes e metodologias preconizados pelo **“MANUAL DE INVENTÁRIO”**, a bem da tão pugnada segurança jurídico/regulatória.

Assim, a proposição aqui efetuada diz respeito à solidez na aprovação e obrigatoriedade de utilização do documento citado, sem perder de vista que os inventários são analisados e, se aprovados, também o serão pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Isto posto, concluído o processo em curso de revisão do **“MANUAL DE INVENTÁRIO”**, a cargo do Ministério das Minas de Energia (MME), propõe-se que este recomende ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a aprovação do documento e a definição da obrigatoriedade de sua utilização pelos agentes que realizarão os estudos de inventário dos potenciais hidrelétricos nacionais.

O CNPE acolhe e aprova a recomendação do MME, editando Resolução aprovando o **“MANUAL DE INVENTÁRIO”** e a obrigatoriedade de sua utilização pelos agentes que realizarão os estudos de inventário dos potenciais hidrelétricos nacionais, a ser devidamente disciplinada pela Aneel. A Agência editará as Resoluções específicas no âmbito das providências a ela cabíveis, cuidando de observar o seu fiel cumprimento, quando do registro dos pedidos para realização dos estudos e da submissão deles à efetiva avaliação.

Não há, portanto, necessidade de rupturas profundas ou “pirotecnia” para que se possa efetivamente contribuir com proposições e recomendações exeqüíveis, aderentes, consistentes e, principalmente, convergentes com as percepções dos principais atores integrantes no processo em discussão.

Se realmente o maior compromisso é com o bem estar da Nação, despido de tintas ideológicas de qualquer vertente e de interesses escusos, sempre há uma boa

idéia a considerar. Se somarmos a isso a vontade política, no seu mais puro significado, temos convicção da conveniência e oportunidade de implementação das medidas aqui propostas.

5 CONCLUSÕES

No transcorrer do trabalho pode-se verificar, de forma alicerçada, que a ação descoordenada, ou mesmo a omissão do Poder Concedente, é responsável pelos entraves e pela não rara judicialização dos processos de licenciamento ambiental no setor elétrico; devido à inépcia e miopia com que são tratadas questões de cunho estrutural, criando sérios entraves para a solução dos próprios problemas, decorrentes da necessidade constante de viabilização dos investimentos que, em última análise, devem por esse mesmo Estado ser assegurados.

Também se observa que nem só do Poder Concedente se alimenta a inconveniente judicialização e os entraves ao licenciamento ambiental dela decorrentes. O setor produtivo/agentes interessados tem sua parcela de responsabilidade, na medida em que tratam superficialmente questões que, se adequadamente conduzidas, evitariam sobremaneira a criação de condições para questionamentos no transcorrer do processo de licenciamento. Trata-se aqui da baixa qualidade, ou falta dela, dos estudos ambientais apresentados para análise dos órgãos licenciadores.

Avaliada a participação do Ministério Público, por vezes notam-se posturas pouco compreensíveis e carregadas de ideologias, gerando enormes entraves, principalmente quando considerado o alto poder de interferência no processo de licenciamento ambiental, decorrente de sua judicialização.

Resumidamente, as principais questões e entraves globais identificados consistem: **(i)** na falta de integração e senso comum entre os diversos órgãos do Poder Concedente afetos à viabilização de empreendimentos do setor elétrico nacional; **(ii)** na apresentação, por parte dos agentes interessados, de estudos excessivamente superficiais e carentes de qualidade técnica; **(iii)** na imprevisibilidade e subjetividade no processo de licenciamento ambiental, gerando insegurança aos investidores e agentes responsáveis pelo suprimento de energia elétrica no mercado nacional quanto à qualidade e efetividade das licenças dele resultantes; **(iv)** na crescente judicialização dos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos; **(v)** no aumento da complexidade do licenciamento

ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, contribuindo para o agravamento da sua morosidade natural.

Nesse contexto, nota-se que as assertivas, observações, argumentos e reivindicações da sociedade em geral, cada qual em sua esfera de atuação, evidenciam a necessidade de aperfeiçoamentos e mudanças no sentido de uma segurança regulatória adequada e aderente às necessidades do setor, quer nas esferas administrativas do licenciamento, quer no contexto jurídico prévio, em que deve prevalecer a necessária simplicidade e o pragmatismo no trato de questões tão estratégicas.

Fica, portanto, cristalina a constatação de que, se cada ator otimizar a sua *performance* de forma aderente ao seu papel, o risco de contratempos no transcorrer do rito de licenciamento ambiental é enormemente reduzido, pelo simples cumprimento da atribuição de cada um no contexto considerado.

Não sem efeito, as proposições e recomendações tecidas neste trabalho possuem o condão de propiciar condições para que a Nação deixe de estar exposta a um processo de restrição ao crescimento, em que a falta ou insegurança no suprimento energético limite o objetivo almejado pela sociedade: o crescimento e desenvolvimento sustentável da economia, com promoção da necessária justiça social.

Segregadas em dois grandes blocos estruturais, contemplam o curto e o médio/longo prazo, pois se depreende estéril a formulação de soluções de cunho pontual, que tratem individualmente este ou aquele empreendimento de forma particularizada, restando certo que as ações propostas para o curto prazo são pré-requisitos para a adoção daquelas mais robustas, propostas para o médio e longo prazo.

Para que qualquer esforço nesse sentido seja profícuo, consideramos como premissa que o Poder Concedente deve encarar e estabelecer as condições para que os empreendimentos do setor elétrico sejam observados na sua real condição, de interesse público mais que comprovado, sem medir esforços na articulação governamental para definição coordenada de prioridades ambientais e energéticas,

entendidas aqui como a ação institucional do Poder Concedente para viabilizar as prioridades definidas junto a toda a sociedade diretamente envolvida.

Portanto, natural e desejável é que ocorram avanços em ambos os extremos de interesses: agentes interessados/investidores e Poder Concedente/Reguladores. A busca do ponto de equilíbrio norteado pela boa técnica e, principalmente, pelo bom senso, deve prevalecer sobre a intransigência e o radicalismo, banindo definitivamente as atitudes passionais e adotando a necessária postura profissional.

Resta incontestado que estamos diante de uma situação extremamente complexa e de intrincada solução. A necessidade de ampliação do parque energético é premente. O País encontra-se em crescimento e é fundamental que, no setor energético, os investidores se sintam confortáveis para efetivamente realizar seus investimentos; não a qualquer custo, principalmente quando está em cena a necessária segurança e sustentabilidade ambiental dos empreendimentos considerados, em que é imperativa a adequada participação dos órgãos ambientais para análise e deliberações acerca das alternativas propostas.

Não por acaso, uma postura enérgica na construção de solução para tão intrincada questão é imprescindível por parte do Poder Concedente que, lançando mão de suas atribuições em defesa do interesse nacional, deve chamar para si a responsabilidade de coordenar e ponderar os diversos interesses e posições em jogo.

Por fim, constatamos que para o setor o ideal será construir uma perenidade articulada das estratégias regulatórias, aqui também considerada a questão do licenciamento ambiental, a ser adotada como postura pelos sucessivos representantes do Poder Concedente, quaisquer que sejam as cores de suas ideologias, reafirmando a importância de uma posição firme e balizada por parte desses representantes, a bem da segurança energética da Nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E WEBGRAFIA

- 1 www.mme.gov.br;
- 2 www.ccee.org.br
- 3 BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica “Luz Para Todos”**, Manual de Operacionalização. Portaria Nº. 416, de 31 de agosto de 2005
- 4 www.aneel.gov.br
- 5 www.ons.org.br
- 6 www.epe.gov.br;
- 7 DAINESE, Ivonete. País enfrentará equilíbrio entre oferta e demanda até 2009. **Gazeta Mercantil**, 12 jun. 2006. Nacional, p. A-7.
- 8 PEREIRA, Renée. Risco de apagão assombra o País. **O Estado de São Paulo**, 28 ago. 2006. Economia, Energia, p. B1.
- 9 PEREIRA, Renée. Oferta restrita de energia abre espaço para usinas movidas a óleo e a carvão. **O Estado de São Paulo**, 24 set. 2006. Economia, Política Energética, p. B4.
- 10 ORDOÑEZ, Ramona; TAVARES Mônica. Energia no Limite. **O Globo**, 24 set. 2006, p. 41.
- 11 FIRJAN – Suprimento Energético – Cenários; Rio de Janeiro, setembro de 2006;
- 12 Site Clipp-on; dia 11 de junho de 2007;
- 13 www.conama.gov.br
- 14 Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência. – Brasília: Ministério Público Federal/4 Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004. 38p;
- 15 www.socioambiental.org;
- 16 www.canalenergia.com.br;
- 17 www.vitaecivillis.org.br;
- 18 www.asibama.org.br;
- 19 www.conjur.com.br;
- 20 www.ambientebrasil.com.br;

- 21 COELHO DE MORAES, Raimundo de Jesus. Judicialização do Licenciamento Ambiental no Brasil: Excesso ou Garantia de Participação. **Revista de Direito Ambiental**, nº 38, Ano 10, abril-junho de 2005, artigo 1.11, p. 205-237.
- 22 www.aprodab.org.br;
- 23 www.apine.com.br;
- 24 www.cepel.gov.br;
- 25 www.abema.org.br;
- 26 www.ambientebrasil.com.br; edição de 15 de fevereiro de 2006;
- 27 www.valoronline.com.br/veconomico/caderno, edição de 27 de março de 2006;
- 28 www.canalenergia.com.br, edição de 29 de março de 2006;
- 29 www.ambientebrasil.com.br, edição de 07 de abril de 2006;
- 30 www.canalenergia.com.br, edição de 05 de maio de 2006;
- 31 www.amchamrio.com.br/publicacoes/bb/2006/07_bb_jul_06/index, Revista Brazilian Business, edição de julho de 2006;
- 32 LEI No 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 – SNUC e dá outras providências. Publicado no D.O. de 19.7.2000;
- 33 www.canalenergia.com.br, edição de 21 de julho de 2006;
- 34 www.ambientebrasil.com.br; edição de 31 de julho de 2006;
- 35 www.presidencia.gov.br. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de contratos de concessão de usinas hidrelétricas com empreendedores. Palácio do Planalto, 15 de agosto de 2006;
- 36 3º ENASE – ENCONTRO NACIONAL DOS AGENTES DO SETOR ELÉTRICO. São Paulo, 8 e 9 de agosto de 2006. Pesquisa de Opinião Sobre Perspectivas do Setor Elétrico. Promoção: Grupo CanalEnergia. Realização: Gesel - Grupo de Estudo do Setor de Energia Elétrica Instituto de Economia – UFRJ. Coordenador: Prof. Nivalde José de Castro. Pesquisador: Daniel Bueno.
- 37 3º ENASE – ENCONTRO NACIONAL DE AGENTES DO SETOR ELÉTRICO Visões dos **Agentes para política Energética 2007-2010**. São Paulo, 8 e 9 de agosto de 2006.
- 38 Jornal Valor Econômico, edição de 04 de setembro de 2006.
- 39 www.canalenergia.com.br, edição de 18 de setembro de 2006.
- 40 www.abce.com.br;

- 41 BRASIL. Lei nº. 9605, de 12 fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei de Crimes Ambientais).
- 42 www.canalenergia.com.br, edição de 25 de setembro de 2006.
- 43 Agenda elétrica sustentável 2020: estudo de cenários para um setor elétrico brasileiro eficiente, seguro e competitivo/WWF-Brasil. -- Brasília, 2006 . 80 p. il; (Série técnica: v.12).
- 44 www.wwf.org.br;
- 45 www.ibama.gov.br;
- 46 www.envolverde.ig.com.br, edição de 11 de janeiro de 2007.
- 47 CASTRO, Nivalde J. de (nivalde@ufrj.br), Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador do Grupo de Estudos do Setor Elétrico – Gesel. **O Destramento Ambiental do Setor Elétrico Brasileiro**, publicado no IFE 1.959, de 15 jan. 2007.
- 48 www.amcham.com.br;
- 49 www.abdib.com.br. Análise da Infra-Estrutura. ANO II – nº 5 – maio 2007. Inviabilidade ambiental: equívocos e riscos.
- 50 www.ambientebrasil.com.br; edição de 19 de abril de 2007, citando Sabrina Craide, da Agência Brasil.
- 51 www.pelaliberdadedeexpressao.com.html;
- 52 www.mma.gov.br;
- 53 www.ambientebrasil.com.br; edição de 14 de maio de 2007, citando Alex Rodrigues, da Agência Brasil.
- 54 www.ambientebrasil.com.br; edição de 11 de junho de 2007, citando a BBC Brasil e o Estadão Online.
- 55 www.anchamsp.com.br. Relatório sobre a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel. Dezembro de 2006. Câmara Americana de Comércio de São Paulo – AMCHAM (SP).
- 56 FIGUEIREDO BARBOSA, F. V. D. de; Mussnich & Aragão Advogados, Rio de Janeiro. Alguns aspectos jurídicos ambientais relativos ao procedimento de licenciamento ambiental que podem atrasar e/ou onerar a implantação dos empreendimentos do setor elétrico. DÉCIMO SEGUNDO ENCONTRO REGIONAL IBERO-AMERICANO DO CIGRÉ. Foz do Iguaçu-Pr, Brasil, 20 a 24 de maio de 2007.
- 57 www.pnrh.cnrh-srh.gov.br; Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH