



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

do Nascimento Souza, Alexandre; Jacobi, Pedro Roberto  
LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA: O CASO DA HIDRELÉTRICA DE  
TIJUCO ALTO

Organizações & Sociedade, vol. 18, núm. 57, abril-junio, 2011, pp. 245-263

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638317004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

# LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA: O CASO DA HIDRELÉTRICA DE TIJUCO ALTO

Alexandre do Nascimento Souza\*  
Pedro Roberto Jacobi\*\*

## Resumo

**O**artigo apresenta uma reflexão sobre as práticas sociais em torno de um conflito ambiental. Busca-se identificar e analisar o contexto das conflituosas relações entre o movimento social e populações atingidas, de um lado, e IBAMA (Estado) e CBA/CNEC<sup>1</sup> (Empreendedor), do outro, durante o longo processo de licenciamento ambiental do aproveitamento de Tijuco Alto no Estado de São Paulo. O texto se apoia em pesquisas empírica e documental e tem na noção da mudança estrutural da esfera pública de Habermas sua base conceitual da reflexão. A hipótese do estudo é que a democratização traz à cena novos atores sociais portadores de novas demandas, e que a ampliação dos espaços de participação social não foi acompanhada pelo processo de licenciamento ambiental. Este é um descompasso que se observa entre a experiência desses atores sociais nos espaços de participação política com caráter deliberativo, em muitos deles, com a experiência vivenciada nos processos de licenciamento ambiental.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental. Teoria crítica. Hidrelétricas. Participação social. Audiências públicas.

Environmental Licensing and Citizenship Increasing:  
the Tijuco Alto Hydroelectric case

## Abstract

**T**his article presents a reflection on social practices around an environmental conflict. It searches to identify and to describe the context of conflicting relations between social movement representing affected people on one side, and state-owned IBAMA (which stands for Brazilian Environment Institute) and CBA/NEC (private stakeholders) on the other, along the enduring environmental licensing process of the use of Tijuco Alto – SP hydroelectric potential. The writing is based on empirical and documental researches and has as theoretical concept the notion of Habermas' public sector structural changes. Our hypothesis is that democratization brings to light new social actors with new demands and that the licensing processes did not keep up with the increase of the social participation turns. A gap is seen between the experience of these social actors in the political participation turns, of deliberative nature and their actual experiences in environmental licensing processes.

**Keywords:** Environmental licensing. Critical theory. Hidropowers. Social participation. Public participation turn.

\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo - PROCAM/USP – São Paulo/SP/Brasil. Endereço: Av. Prof. Luciano Gualberto, 1289, Prédio MEP, sala 16, Cidade Universitária. São Paulo/SP. CEP: 05508-010. E-mail: alenascimento@usp.br

\*\* Prof. Titular da Faculdade de Educação da USP e do PROCAM/USP – São Paulo/SP/Brasil. E-mail: prjacobi@usp.br

<sup>1</sup> Empresa de consultoria contratada pela CBA para realizar os estudos necessários ao licenciamento ambiental.

## Introdução

**A**hidrelétrica de Tijuco Alto<sup>2</sup> é um empreendimento que está em processo de licenciamento ambiental desde o ano de 1989, quando a CBA - Companhia Brasileira de Alumínio requereu nas Secretarias de Meio Ambiente do Paraná e São Paulo a licença para um empreendimento a ser instalado na divisa entre os estados de São Paulo e Paraná.

O projeto inicial, depois de longos 14 anos, foi indeferido pelo Ibama em 2003 que recomendou ao requerente, caso mantivesse o interesse na construção do empreendimento, a apresentação de outro projeto. Durante esse período, primeiro pela Secretaria de Meio Ambiente do estado de São Paulo e, a partir de 1997, pelo Ibama, quando a CBA encaminhou o projeto para ser licenciado na esfera federal, foi solicitada uma série de estudos complementares ao Estudo de Impacto Ambiental inicial.

O parecer que indeferiu o primeiro pedido de licenciamento ambiental entendeu que as diversas complementações ao estudo inicial levariam à descaracterização do projeto original, justificando a necessidade de um novo projeto. Em 2005, a CBA deu entrada em novo processo de licenciamento do aproveitamento de Tijuco Alto, que está em curso, e recebeu parecer favorável da equipe técnica do IBAMA, porém, estabelecendo três condicionantes à concessão da licença (IBAMA, 2008).

Paralelo ao processo de licenciamento que corre por dentro dos órgãos públicos, ONGs, movimentos sociais do Vale do Ribeira e o Ministério Público Federal fomentaram um espaço de resistência ao projeto. A ação desses atores sociais - a organização individual de cada um deles e do seu coletivo - está relacionada ao momento social e político vivido pela sociedade brasileira a partir de meados dos anos 80, quando surgem novos atores na esfera pública e trazem consigo a reivindicação de novos direitos, formulados a partir de lutas específicas que são reconhecidas e legitimadas no processo da luta e da disputa social (DAGNINO, 1994).

O desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecida via Lei 6.938 de 1981 e Constituição de 1988<sup>3</sup>, reconheceram o direito das populações atingidas de serem consultadas e chamadas a discutir os projetos de empreendimentos que causem alguma interferência em suas vidas.

Em passado não muito distante, as ações do setor elétrico pautavam-se pelo objetivo de garantir as condições à construção dos empreendimentos, entendidos como necessários à segurança nacional (BANCO MUNDIAL, 2008). A aquisição de áreas baseava-se em critérios de avaliação unilaterais, de cuja elaboração os proprietários não participavam. Não havia o reconhecimento dos "não proprietários", e os trabalhadores rurais não obtinham nenhum tipo de reparação pela perda das condições objetivas de seu sustento.

A maneira como o setor de geração hidrelétrica tem tratado o cumprimento à legislação, especificamente na elaboração do EIA e no seu relacionamento com ONGs e com o movimento social local, potencializa conflitos (JERONYMO, 2007; VAINER, 2007; SÁNCHEZ, 2006; ZHOURI, 2005a; BARROS, 2004; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004; BERMANN, 1983; CASTRO, 1988) inerentes ao desenvolvimento de empreendimentos hidrelétricos por ocasião dos impactos de sua instalação: alagamento de grandes extensões de terras, deslocamento de famílias, supressão da vegetação, pressão sobre a fauna terrestre e fluvial, dentre outros.

O presente artigo busca identificar e analisar o contexto das conflituosas relações entre o movimento social e populações atingidas, de um lado, e IBAMA (Estado) e CBA/CNEC<sup>4</sup> (Empreendedor), do outro, durante o "longo" processo de licenciamento

<sup>2</sup> No discurso do setor elétrico, as hidrelétricas são tidas como existentes, mesmo antes de existir. O correto seria dizer aproveitamento hidrelétrico Tijuco Alto, mas o normal é fazer referência ao empreendimento como se ele já existisse. Sendo assim, toda vez que falarmos na Hidrelétrica (UHE) Tijuco Alto, estamos nos referindo ao projeto hidrelétrico aproveitamento Tijuco Alto.

<sup>3</sup> A Constituição de 1988, no artigo 225, classifica o meio ambiente como "bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida" e, no artigo 129, confere ao Ministério Pùblico a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

<sup>4</sup> Consultoria contratada pela CBA para realizar o Estudo de Impacto Ambiental e coordenar a tramitação do processo de licenciamento da UHE Tijuco Alto junto ao IBAMA.

ambiental do aproveitamento de Tijuco Alto. Tem-se como objetivo identificar a lógica empresarial no licenciamento ambiental, o surgimento e desenvolvimento de movimentos sociais locais e ONGs, o desenvolvimento e aperfeiçoamento da legislação brasileira para a emissão da licença ambiental e a maneira como esses elementos interagem no licenciamento de uma hidrelétrica - UHE.

As referências empíricas utilizadas referem-se ao acompanhamento das cinco audiências públicas - AP do licenciamento ambiental da hidrelétrica de Tijuco Alto, realizadas em julho de 2007. A pesquisa também se valeu de vasta pesquisa documental, seja na consulta aos XXI volumes do processo de licenciamento, no IBAMA, realizado em março de 2008, seja na leitura de inúmeros documentos produzidos por instituições públicas e sociedade civil envolvidas com o debate sobre a expansão dos empreendimentos hidrelétricos no Brasil.

Durante as audiências públicas e na consulta documental do processo, se explicitou a tensão em torno do conceito de participação utilizado pelo empreendedor e o IBAMA, e pelos grupos sociais do Vale do Ribeira. Tanto nas audiências, quanto nos documentos anexos ao processo, essa tensão se manifesta. O movimento social, coordenado pelo MOAB – Movimento dos Ameaçados por Barragem do Vale do Ribeira, buscou intervir no processo decisório chamando a si um protagonismo no processo que fosse além da simples consulta. Do outro lado, o empreendedor alegou o caráter democrático do processo manifesto nas inúmeras tentativas dos consultores da CNEC de contatar o MOAB e tentar visitar as comunidades.

O IBAMA, através do presidente<sup>5</sup> das audiências públicas (APs) buscou sempre que considerou necessário chamar a atenção para o fato de que a audiência era um instrumento democrático de escuta; e que a decisão do órgão levaria em conta as discussões ocorridas naqueles eventos. Tanto servidores do IBAMA, quanto representantes da CBA/CNEC lembraram o caráter democrático das APs, sempre que o plenário se manifestava mais efusivamente na tentativa de demonstrar insatisfação com o conteúdo de alguma fala, geralmente de apoio ao projeto da UHE.

Utilizaremos a noção da mudança estrutural da esfera pública habermasiana como pano de fundo para nossa reflexão. De acordo com Avritzer (1996), Habermas atribui à emergência do sistema financeiro e ao desenvolvimento do comércio a origem das mudanças na estrutura social e política das sociedades modernas. A expansão da geração hidrelétrica se dá no âmbito da economia moderna.

A hipótese do estudo é de que o processo de democratização traz à cena novos atores sociais portadores de novas demandas, e que a ampliação dos espaços de participação social não foi acompanhada pelo processo de licenciamento ambiental. Isto tem causado descompasso entre a experiência desses atores sociais nos espaços de participação política, com caráter deliberativo em muitos deles e com a experiência vivenciada no processo de licenciamento ambiental, no qual há uma consulta no momento das audiências públicas, quando boa parte das decisões sobre o empreendimento já foi tomada.

## **Debates Contemporâneos em torno da Nova Esfera Pública**

Ao discutir a formação do Estado moderno, Habermas (1984) identifica uma mudança estrutural da esfera pública em um momento posterior à implementação do Estado liberal.

De acordo com o modelo inicial, caberia ao Estado garantir as condições necessárias para o livre comércio entre entes privados - em um primeiro momento, os comerciantes -; mas, com o amadurecimento do sistema de trocas, caberia garantir a produção manufatureira e, num terceiro momento, os produtos industriais.

<sup>5</sup> De acordo com a resolução CONAMA 009/87, as audiências públicas são conduzidas pelo representante do órgão público licenciador, nesse caso, IBAMA.

No ideário liberal, o controle sobre o Estado é feito a partir da esfera pública construída em oposição ao poder estatal. Como esfera de pessoas privadas reunidas em um público, tal ideário reivindica a primazia do espaço social do debate e da disputa sobre os caminhos que deveria trilhar o Estado.

A opinião pública é entendida como o instrumento através do qual os cidadãos podem influenciar o processo de decisão e a construção das leis, elemento pelo qual o legislador se referencia. Nesse sentido, a construção política da opinião pública é a construção da separação entre Estado e Legislativo, pois, o primeiro, dotado da força e de razão própria, é cada vez mais regulado por uma força que lhe é externa e que se legitima por se constituir a partir de um ambiente de discussão e reflexão forjado na esfera privada dos cidadãos.

A opinião pública é a resultante social do processo exterior às estruturas do Estado. É fruto da discussão de uma verdade que se constitui, na medida em que amadurece a reflexão sobre o processo de regulação do Estado sobre a vida privada. Nesse sentido, "o processo crítico das pessoas privadas que raciocinam publicamente avança contra a dominação absolutista, entende a si mesmo como apolítico: a opinião pública quer racionalizar a política em nome da moral" (HABERMAS, 1984, p.126).

O processo de formação de grandes corporações industriais e empresariais e o desequilíbrio das relações na esfera social fazem surgir instituições privadas de interesse público que passam a pressionar o Estado a tomar posições em favor do equilíbrio das relações sociais. Surge uma multiplicidade de interesses privados corporativos que se entrecruzam e se fortalecem na mesma medida em que o sistema econômico se expande e ganha complexidade.

O Estado passa a ocupar-se de novas tarefas, visando, sobretudo, a proteção social de substratos enfraquecidos por uma sociedade que acreditava que o sistema de trocas, que se daria entre privados (Estado Liberal), seria capaz de prover o bem-estar de todos. O poder estatal assume tarefas mais complexas no sentido da regulação da economia, com vistas ao equilíbrio de todo o sistema econômico. Do ponto de vista da esfera pública burguesa, o Estado retroage na medida em que volta a ser mão forte no processo de regulação da economia em oposição ao *laissez faire*.

O Estado do bem-estar social surge da constatação que a regulação da vida social a partir do mercado criou as condições para o desenvolvimento econômico e garantiu o processo de integração política da burguesia, possibilitando o aumento da riqueza dessa classe, bem como a sua participação, direta e ativamente, no processo de tomada de decisão das questões sociais; contudo, sem oferecer aos não burgueses as mesmas condições:

Na teoria e na prática do Estado Liberal de direito, direitos liberais do homem e direitos democráticos do cidadão só se separam, assim como o ordenamento jurídico privado e a ordem pública em geral fixada constitucionalmente, quando o caráter fictício da ordem social hipoteticamente subjacente se torna consciente e a dominação da burguesia, paulatinamente concretizada em prol da própria burguesia, desvela a sua ambivalência (HABERMAS, 1984, p.261).

O Estado Social Democrata passa a atuar na perspectiva da garantia da distribuição da riqueza socialmente produzida. A discussão desloca-se do campo eminentemente econômico e passa a ser uma questão política à medida que é no campo de interação entre associações públicas (movimento social), legislativo e executivo que se formam novos consensos em torno das funções do Estado e sua relação com os cidadãos. A percepção generalizada de que a prometida igualdade não tinha efetividade no campo material e político fez deslocar o lugar social do Estado, que passa a ter a função de garantir que os ideais "liberais" tivessem efetividade com a instituição dos direitos sociais voltados ao cidadão. Essa transformação do Estado estabelece novos parâmetros materiais e de participação política.

Assim, o Estado avança cada vez mais no sentido de ele mesmo tornar-se o portador da ordem social e assegurar, para além das definições negativas e denegatórias dos direitos liberais básicos, uma determinação positiva de como se deve realizar a "justiça" com a intervenção social do Estado. Sucumbe o ideário da sociedade movida pelo mercado, e emerge o Estado com obrigações sociais e comprometido em

garantir o equilíbrio entre os diversos interesses que devem ser mediados em nome do interesse geral. É por meio da estrutura garantida pelo Estado que se assegura uma igualdade de chances de acesso à esfera pública (HABERMAS, 1984).

A emergência do Estado social faz alterar a estrutura da esfera pública do Estado liberal. Neste, a esfera pública era formada pela participação privada dos indivíduos; naquele, o processo de interação pública se dá a partir da organização dos interesses privados. A esfera pública que, no Estado Liberal, tinha a economia como seu motor, no Estado social, tem a política como propulsora da sua existência. Pois, não se trata mais de indivíduos privados atuando em prol de seus interesses comerciais, mas sim de cidadãos organizados coletivamente em associações (movidas pela defesa de interesses privados e, em parte, econômicos, mas não só) que, publicamente, seja com o Estado ou mesmo entre si (associações), vão procurar construir os compromissos políticos que farão a mediação dos processos em disputa.

À medida que este Estado se realiza, no lugar de um público não mais intato de pessoas privadas que interajam individualmente, apareceria um público de pessoas privadas organizadas. Sob as atuais condições, somente elas poderão participar de modo efetivo, através dos canais da esfera pública intrapartidária e intrínseca às associações, num processo de comunicação pública, à base de uma 'publicidade'posta em ação para o intercâmbio das organizações com o Estado e delas entre si. Aí é que a formação de compromissos políticos teria de se legitimar (HABERMAS, 1984, p.270).

Habermas (1984) aponta que esse novo modelo de organização estatal, antes de significar a ruptura com o modelo anterior, é, na verdade, sua continuação. Nesse sentido, ainda que de forma estruturalmente diferente, o novo papel do Estado e a nova esfera pública continuam a representar o ideal liberal.

## **Esfera Pública Brasileira e a Cidadania Emergente**

Os atores sociais que emergem dos anos 70, no Brasil, criaram novos espaços e novas formas de participação e relação com o poder público à revelia do Estado. A densidade da movimentação não só do movimento popular, mas, ainda, de instituições da sociedade civil articuladas com a resistência popular e desejosas de transformações e conquistas em relação à ampliação dos direitos civis e sociais, acabou por influenciar, também, a arena política formal (JACOBI, 2000).

Com o processo de democratização da sociedade brasileira e restauração das eleições, lideranças sociais forjadas no processo de enfrentamento à ditadura, no movimento sindical e no movimento popular são alçadas a câmaras municipais, assembleias legislativas, ao Congresso Nacional, e a cargos executivos. Esse processo foi acompanhado por um crescente processo de transformações na esfera legislativa e normativa do Estado que tem seu ponto alto na Constituição de 1988, quando a vitalidade do movimento social brasileiro se fez refletir na Carta Magna, de perfil progressista.

A década de 90 se caracterizou por movimentos dirigidos por forças e atores sociais na busca de novos formatos e desenhos de políticas públicas. O desejo de maior participação buscou articular, de um lado, a democratização do processo de construção e tomada de decisão em torno de políticas públicas e, de outro, melhores resultados. Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil (TATAGIBA, 2002); que a participação seria capaz de tensionar o aparato estatal e, assim, tornar todo o processo mais suscetível ao controle da sociedade, obrigando o Estado a estabelecer novos parâmetros de tomada de decisão que levassem em conta as demandas de grupos sociais historicamente distantes das instâncias decisórias.

A mistura entre interesses privados e públicos encontraria um freio com a entrada em cena de novos atores que se encarregariam de trazer novas demandas e consolidar um padrão de negociação que leva em conta os interesses do governo, do capital e, também, do movimento social. Organizados em várias frentes, tais atores trouxeram novas questões em relação à pertinência, ao formato e à qualidade das políticas governamentais.

O movimento social foi impulsionado pelo ambiente da redemocratização do país e constituído de forma plural com demandas variadas e às vezes muito pontuais. Mas tinha no cerne o desejo de aprofundar o processo de democratização do país e o estabelecimento de políticas públicas includentes e inovadoras (DAGNINO, 1994). A força da pressão exercida pela organização social se fez refletir na Constituição de 1988, quando o meio ambiente é definido como de responsabilidade de toda a sociedade, colocando-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações.

O Ministério Público foi reconhecido e proclamado como o defensor dos interesses difusos da sociedade e os conselhos setoriais emergiram como elementos institucionais inovadores, em alguns casos, necessários, inclusive, para a efetivação da transferência de recursos do governo federal para estados e municípios ou de estados para municípios. Os conselhos gestores de políticas públicas - saúde, assistência social, criança e adolescência, assim como outros temáticos criados no âmbito de estados e municípios tais como direitos da mulher, esportes, cultura, transporte, urbanismo e outros - têm sido instrumentos concretos a partir dos quais a sociedade busca construir, gerir e fiscalizar as políticas públicas no país.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é anterior à Constituição de 1988 e foi instituído pela lei 6938/81 que criou a Política Nacional de Meio Ambiente. Desde 1984, aprova resoluções que tratam de assuntos relacionados à gestão ambiental. Os conselhos gestores, em que pesem as diferenças estabelecidas pelas leis que regulamentaram cada um deles, podem ser identificados por algumas características em comum: a) pluralidade e paridade na composição com a participação de governo; b) função deliberativa, c) são espaços públicos de discussão, nos quais o processo de disputa ocorre de maneira pública e mediado por princípios éticos, do bem comum e do cumprimento às prerrogativas e princípios estabelecidos pela Constituição, cujos acordos construídos precisam necessariamente ser submetidos à publicidade<sup>6</sup>.

Os fóruns de participação tornam-se espaços educativos onde novos grupos podem adquirir capacidades políticas e organizativas (FURRIELA, 2002). Dessa forma, os conselhos são produto do processo de organização e tensão trazido pelos movimentos sociais, a partir da redemocratização, mas também laboratório de novas experiências, construção de novos acordos e alianças entre os diversos setores sociais.

Não é apenas o fato de os conselhos se constituírem de forma paritária e deliberar sobre forma e conteúdo de políticas públicas que por si só estabelecem a garantia do cumprimento das finalidades que motivaram a criação desses organismos. O arranjo institucional de cada um, por si, demonstra e expõe o grau de amadurecimento da sociedade e o reconhecimento institucional da necessidade do diálogo em relação a um determinado tema.

## **A Emergência das ONGs – o diálogo mediado pela expertise técnica**

No contexto de redemocratização da sociedade brasileira, as ONGs migraram de um padrão de enfrentamento com o Estado para a adoção de uma conduta de diálogo, tanto em espaços definidos institucionalmente, como nos conselhos gestores, mas também em espaços não formalizados que exigiram, por parte das organizações da sociedade civil, a conquista do direito a voz, em questões antes monopolizadas pelos organismos de governo.

Ao movimento de pressão das instituições forjadas no seio da sociedade civil, o Estado paulatinamente reconhece a legitimidade política e técnica dessas organizações, por expressarem a força de um novo tipo de participação da sociedade, como um instrumento efetivo de construção de cidadania.

<sup>6</sup> Nesse sentido, os Conselhos gestores e demais instâncias de participação social associadas à gestão pública, assim como as entidades do movimento social e da sociedade civil, são a nova esfera pública descrita por Habermas.

A situação de diálogo entre Estado e sociedade civil, embora se dê no âmbito das instituições, requer disposição e disponibilidade pessoal de seus representantes, pois de um e de outro é necessária a capacidade de reconhecer a legitimidade de interesses próprios e características específicas.

Ao citar algumas das razões que justificam o estabelecimento de parcerias entre ONGs e Estado, Ana Claudia Teixeira (2002) se refere a estudos do Banco Mundial e do BID que apontam como vantajosas as iniciativas que permitem a aproximação dos organismos estatais de comunidades pobres e distantes, pois ajudam a identificar necessidades locais, a incentivar a participação e a transferência de tecnologia. A aproximação entre poder público e sociedade civil contribui para que ambos entendam a perspectiva de um e da outra, o que facilita a construção de consensos e compreensão dos limites enfrentados no dia-a-dia de cada um.

## **Licenciamento Ambiental no Brasil e a Emergência de um Novo Espaço de Participação Social**

O licenciamento ambiental passou a fazer parte do ordenamento político administrativo brasileiro como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, previsto pela lei 6.938 de 1981. A PNMA, que estabelece em seu Art. 2º como um dos seus objetivos “assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico” e afirma, no Art. 4º, como um de seus objetivos a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, inovou ao estabelecer as bases de uma política de Estado em relação ao meio ambiente.

A própria lei constituiu-se como uma inovação e pode ser entendida no contexto do processo de tomada de consciência das questões relativas à interação ambiente e sociedade. A lei reflete a resposta do país à crescente pressão pelo enfrentamento das questões ambientais. Dentre os instrumentos de gestão ambiental estabelecidos pela lei 6.938/81, o Licenciamento Ambiental tem se constituído como um dos mais controversos. Embora tenha sido previsto pela legislação nacional em 1981, o instrumento teve início na década de 70, inicialmente no estado do Rio de Janeiro, em 1975, e um ano depois, em São Paulo. Foi instituído para orientar a ação dos governos locais em relação às “atividades industriais e certos projetos urbanos como aterros de resíduos e loteamentos” (SÁNCHEZ, 2006, pg. 81)<sup>7</sup>.

Com a publicação da PNMA, o licenciamento tem seu escopo de utilização ampliado, deixa de ser voltado apenas a atividades poluidoras e passa a ser aplicado a atividades que utilizam recursos ambientais ou com potencial causador de degradação ambiental.

A participação social no licenciamento ambiental foi prevista na resolução de janeiro de 1986 do CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, que prevê a realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA, para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, e estabelece a inclusão das questões socioeconômicas no diagnóstico ambiental e análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas.

No Art. 11 § 2º, a resolução institui a Audiência Pública - AP como instrumento de informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e de discussão do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. Em dezembro de 1987<sup>8</sup>, quase dois anos após a publicação da Resolução 001/86, por meio do Conama 009, a realização da audiência foi regulamentada para “expor ao público interessado o conteúdo do EIA em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (OLIVEIRA, 2005).

<sup>7</sup> *O Decreto-Lei nº 134/75 instituiu, no Rio de Janeiro, o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, que tornou obrigatório o licenciamento de novas atividades e determinou que as atividades licenciáveis já instaladas sejam licenciadas em etapas. Em São Paulo, a Lei nº 997/76 previu que a instalação, construção ou ampliação, bem como a operação ou funcionamento de empreendimentos constantes na lei seriam passíveis de autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente, mediante licenças de instalação e funcionamento (OLIVEIRA, 2005).*

<sup>8</sup> *Embora aprovada em 1987, a Resolução 009/87 só passou a vigorar em 5 de julho de 1990, quando foi publicada (Milaré, 2004, p. 433).*

As APs são realizadas sempre que solicitadas por entidade civil, pelo Ministério Público - MP, ou por mais de cinqüenta cidadãos. Quando solicitadas, conforme estabelecido pela legislação, e não realizadas, uma eventual concessão da licença não terá validade. A depender da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do empreendimento, poderá haver mais de uma audiência, conduzida pelo órgão licenciador que deverá garantir a discussão sobre o projeto e o RIMA em questão após a apresentação do projeto pelo proponente.

## **Metodologia**

A pesquisa foi realizada com base em análise documental e o acompanhamento do ciclo de audiências públicas. Utilizaram-se documentos publicados e discutidos publicamente, e foram entrevistados agentes públicos, empresariais e militantes sociais envolvidos nos debates que são objeto da reflexão apresentada.

O acompanhamento do estudo de caso foi feito através da produção acadêmica e informativa sobre o licenciamento do empreendimento em questão, consulta aos XXI volumes<sup>9</sup> do processo de licenciamento no IBAMA (abril de 2008), participação do ciclo de audiências públicas realizado em julho de 2007, além de entrevistas com diversos atores envolvidos no processo de licenciamento<sup>10</sup>. Cada uma das falas dos participantes das cinco plenárias foi analisada mediante 13 perguntas que alimentaram um banco de dados, e a análise estatística das intervenções ocorridas durante as plenárias foi feita com a ajuda do software SPSS.

Entre os anos de 2003 e 2008, houve diversas iniciativas que tiveram como resultado a explicitação dos diferentes pontos de vista dos principais atores envolvidos no debate sobre a construção de hidrelétricas no Brasil (SOUZA, 2009):

- I. Criação do Grupo de Trabalho Interministerial no âmbito da Casa Civil para tratar da situação dos atingidos por barragem (2003 – 2005);
- II. Mesa de negociação entre MMA e ABDIB para discutir avanço da agenda de infra-estrutura no tocante ao licenciamento (2004 – 2005);
- III. Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Meio Ambiente e o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) em junho de 2005;
- IV. Em interação com o MME e MMA, o Banco Mundial fez estudo sobre o licenciamento ambiental de hidrelétricas no Brasil (2008).

Esses fóruns tiveram documentos próprios ou incentivaram que algumas dessas entidades envolvidas elaborassem documentos, a partir dos quais estabeleceram sua posição face à questão. Destacam-se dentre estas: Associação Brasileira da Indústria de Base - ABDIB, Banco Mundial, Fórum Brasileiros de ONGs e Meio Ambiente - FBOMS, Grupo de Trabalho Interministerial e o Ministério Público Federal<sup>11</sup>.

## **Descompasso – O Licenciamento Ambiental no Brasil: o caso da UHE de Tijuco Alto<sup>12</sup>**

A UHE de Tijuco Alto é um exemplo dos mais significativos em relação a toda controvérsia na qual está imerso o sistema de licenciamento ambiental no país. O

<sup>9</sup> O processo de licenciamento não se encerrou. Provavelmente ao seu término terá, mais do que os volumes que totalizavam o processo em abril de 2008.

<sup>10</sup> A gravação de todas as audiências permitiu sua verificação posterior, bem como a decupagem de todas as 173 falas do ciclo de debates a respeito da UHE Tijuco Alto.

<sup>11</sup> ABDIB (*Inviabilidade ambiental: equívocos e riscos*). Banco Mundial (*Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma Contribuição para o Debate (2006 - 2008)*). FBOMS (*Comentários do GTEnergia sobre o plano decenal de expansão da energia elétrica 2006-2015: Perspectiva do FBOMS quanto ao Acordo de Cooperação com o MMA referente aos procedimentos do Licenciamento Ambiental; Sugestões do GTE/FBOMS para o aprimoramento das regras de licenciamento ambiental*). Grupo de Trabalho Interministerial (*Relatório Final*). Ministério Público Federal (*Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental: Síntese de uma Experiência*).

<sup>12</sup> Todos os documentos citados neste item foram acessados durante a leitura dos XXI volumes do processo IBAMA nº 02001.1172-2004-58.

processo da UHE dura mais de 20 anos e a emissão ou não da licença ainda está por ser definida. A controvérsia que cerca o licenciamento da hidrelétrica projetada por uma empresa do Grupo Votorantim (Companhia Brasileira de Alumínio) expõe a lógica que tem orientado parte significativa dos empreendimentos hidrelétricos, frente ao processo de fortalecimento e ampliação da participação institucional da sociedade civil em espaços de decisões públicas, configurando-se na síntese do porquê e da forma dos conflitos relacionados ao licenciamento ambiental no Brasil.

O licenciamento ambiental de Tijucu Alto foi iniciado em 1989, quando a Companhia Brasileira de Alumínio requereu, junto aos órgãos ambientais dos estados de São Paulo e Paraná, a licença para a efetivação do empreendimento. Além da tentativa pouco usual de licenciar o empreendimento em dois estados, ao invés de submetê-lo à esfera federal, a qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA foi, algumas vezes, questionada, a partir da solicitação de acréscimos ao estudo inicialmente proposto; até que, em 2003, o IBAMA indeferiu o processo de licenciamento e sugeriu ao empreendedor que fizesse novo estudo, caso ainda houvesse interesse no empreendimento (IBAMA, 2003).

Em 2004, a CBA deu entrada em novo processo de licenciamento e, em 2008, recebeu parecer favorável da equipe técnica do órgão de licenciamento, que estabeleceu três condicionantes (SOUZA, 2009):

1. As disposições do Decreto nº 99.556/90 que proíbe a destruição de cavernas naturais e o lago da UHE prevê a submersão de duas cavernas. Em 11 de novembro de 2008, o governo brasileiro publicou decreto que classifica as cavernas em 4 categorias. Em três destas categorias, as cavernas poderão ser submersas.
2. A validação da Agência Nacional de Águas - ANA quanto ao direito de uso dos recursos hídricos. A outorga concedida pelo DNAEE<sup>13</sup> expirou. Procedimento burocrático de emissão de nova outorga.
3. Posicionamento da Dilic<sup>14</sup>/IBAMA sobre a realização de novas audiências públicas, solicitadas no prazo legal. Foi solicitada a realização de audiências públicas, inclusive nos municípios onde já ocorreram as plenárias - Iguape, Cananéia, São Paulo e Curitiba. Há forte pressão do movimento social local e do Ministério Público para que se realizem ao menos as audiências públicas em Iguape e Cananéia. O IBAMA recebeu parecer jurídico de que do ponto de vista estritamente jurídico, não é necessário realizar mais nenhuma audiência, no entanto, a Diretoria de Licenciamento - Dilic não se posicionou em definitivo.

O processo como um todo tem sido marcado por forte oposição do movimento social do Vale do Ribeira com o apoio e a militância de ONGs, sobretudo de São Paulo. O perfil desse movimento contrário às barragens do Rio Ribeira é multifacetado; insere-se desde as comunidades quilombolas, localizadas próximas às margens do curso do rio, até as comunidades indígenas e de pescadores da faixa litorânea, em Iguape e Cananéia. A hidrelétrica tem sido importante fator de construção de consenso dentro do movimento social, uma vez que parte significativa das associações e ONGs locais ou que desenvolvem atividades no Vale do Ribeira são contrários à sua construção.

Os motivos específicos que levaram as diversas instituições a se mobilizarem contra a barragem são variados, e respondem à lógica própria de cada organização: defesa da mata atlântica, por parte de ambientalistas; medo de ver suas terras alagadas, por parte de quilombolas; possíveis problemas que serão causados aos ciclos de vida de inúmeras espécies estuarinas, caso dos pescadores e ambientalistas de Iguape/SP e Cananéia/SP.

Em função da multiplicidade de interesses contrários, por parte do movimento social, é que o MOAB, através de seu coordenador<sup>15</sup> na época, em 2004, encaminhou carta ao então diretor de licenciamento e qualidade ambiental do IBAMA<sup>16</sup>, na qual soli-

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

<sup>14</sup> Divisão de Licenciamento

<sup>15</sup> Antonio Carlos Nicomedes

<sup>16</sup> Nilvo Luiz Alves da Silva

citou que o órgão ambiental realizasse duas audiências prévias para discutir a definição do Termo de Referência - TR. Em Eldorado/SP, a reunião seria aberta a toda população do Vale do Ribeira; no município de Iporanga/SP, só participariam as comunidades quilombolas. Durante o ciclo de audiências públicas, no município de Eldorado/SP, foi convidado a compor a mesa de abertura uma liderança do MOAB, junto às autoridades políticas e sociais locais. Na hora de sua fala, esse representante se retirou da mesa, mas antes justificou o ato ao acusar o IBAMA e a CBA de fazerem vistorias e de, em nenhum momento, procurarem as comunidades quilombolas<sup>17</sup>.

Os dois fatos relatados acima são característicos do que queremos apontar neste texto a respeito da falta de sintonia entre os acontecimentos sociais e políticos dos últimos 26 anos, com relação ao processo de licenciamento ambiental no Brasil, ou, nas palavras de Jacobi (2005), da falta de sintonia entre o aumento da participação social e inclusão política nas questões ambientais, bem como a não incorporação dos grupos sociais normalmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação como atores integrantes dos processos decisórios.

De um lado, temos uma sociedade civil cada vez mais atuante e participante de espaços de construção e gestão de políticas públicas de caráter deliberativo<sup>18</sup> e, de outro, um instrumento de gestão ambiental que ainda entende essa participação cidadã numa perspectiva consultiva. O choque entre a experiência vivenciada nos demais espaços de encontro entre Estado e movimento social com o formato do licenciamento ambiental cria uma natural insatisfação, por parte da sociedade civil - ONGs e movimentos sociais -, que obviamente compromete as potencialidades do encontro e da resolução dos conflitos inerentes à discussão.

O descompasso entre a experiência vivida pelos grupos sociais em outros fóruns e os limites que persistem nos licenciamentos cria tensão e dificulta a percepção do processo de licenciamento enquanto democrático, como reivindicou várias vezes o presidente das audiências públicas no ciclo de audiências do licenciamento da UHE Tijucu Alto.

A análise do ciclo de audiências constatou que 43% das falas dos dois servidores do IBAMA que presidiram as plenárias chamaram atenção para o caráter democrático do debate (SOUZA, 2009). Ao informar o desejo de discussão prévia sobre o TR, o que o MOAB fez não foi nada mais do que sinalizar que esperava desempenhar maior protagonismo no processo de licenciamento ambiental da UHE, uma questão central para o movimento.

O amadurecimento da legislação ambiental e do licenciamento ambiental como instrumento de gestão ambiental tem promovido crescente participação e amadurecimento da sociedade na discussão sobre utilização e exploração de recursos naturais e na instalação de atividades potencialmente poluidoras. No entanto, enquanto foram criados inúmeros conselhos e fóruns formuladores, fiscalizadores e gestores de políticas públicas, nos quais a sociedade civil tem assento e possibilidade de participar na definição da política pública<sup>19</sup>, o licenciamento ambiental não acompanhou essa tendência e o modelo de participação continua sendo, do ponto de vista da legislação, o mesmo de há 30 anos atrás, em que a participação da sociedade tem se dado de forma consultiva.

Ao refletir sobre as diferentes maneiras de participação cidadã, Jacobi (2000) identifica o tipo de *participação consultiva*, que é o caso do processo de licenciamento ambiental, como um processo no qual a posição do cidadão ainda que seja levada em conta não interfere diretamente no processo decisório. No tipo de *participação resolutiva* há o compartilhamento do poder decisório sobre o processo de gestão. No tipo de *participação fiscalizadora*, há maior controle e a possibilidade de ações corretivas ou reorientadoras da gestão pública.

<sup>17</sup> Em função disso, José Rodrigues considerou antiético e injusto ser convidado a participar do processo de licenciamento; que aquela reunião era para justificar o empreendimento, e que o IBAMA e a CBA "ficavam andando pelo Vale de carro e avião, e as comunidades de fora". Pediu desculpas e retirou-se da mesa por não se sentir bem ali.

<sup>18</sup> Há uma série de conselhos que participa do movimento social do Vale do Ribeira; destaque para o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira do Iguape e o Consad - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.

<sup>19</sup> Luciana Tatagiba (2002) cita dados de outras pesquisas que apontam que, em 1996, havia conselhos municipais em 65% dos municípios brasileiros. No estado de São Paulo, só na área social, há mais de 1167 conselhos municipais.

Um documento produzido no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, preocupado em tornar a avaliação de impacto um processo participativo, afirma que a Audiência Pública tem sido pouco explorada na prática da Avaliação de Impacto Ambiental e que, por si só, não é capaz de efetivar a participação social no processo de tomada de decisão quanto ao licenciamento ambiental (MMA, 1995). Em consonância com o estudo do MMA, e não por acaso, com a reivindicação do MOAB em participar da elaboração do TR, o GT Energia do FBOMS (2006) sugere que, no licenciamento de empreendimentos energéticos, haja audiências e consultas públicas para a definição do Termo de Referência, e que sejam realizados estudos integrados de bacias.

De acordo com o Fórum de Ongs e Movimentos Sociais, os estudos relacionados aos empreendimentos devem ser considerados de modo que o próprio conhecimento e as demandas das populações atingidas possam ser incorporados desde a fase inicial do processo, bem como para que o público possa avaliar a própria validação do EIA na etapa de sua disponibilização.

## **Licenciamento Ambiental no Brasil: complexidade, controvérsias<sup>20</sup>**

O licenciamento ambiental no país tem sido motivo de muita controvérsia. Desde 2001, quando a sociedade brasileira foi compulsoriamente levada a rationar eletricidade, se arrasta um debate em torno dos entraves que esse instrumento tem acarretado ao desenvolvimento da infra-estrutura e, em particular, à expansão do parque de geração de energia hidrelétrica<sup>21</sup>. A imprensa, sobretudo a escrita, tem dedicado espaço significativo à discussão que, invariavelmente, tem apontado uma espécie de principismo por parte das autoridades licenciadoras na análise das licenças. Dois consensos parecem existir para aqueles que têm acompanhado a temática mais de perto, ou seja, governo, empreendedores, movimento social e academia<sup>22</sup>:

1. a má qualidade dos estudos de impacto ambiental; e
2. a necessidade de critérios mais claros em torno do processo de análise dos estudos de impacto ambiental.

A falta de um marco regulatório claro e os custos socioambientais, que extrapolam a competência dos empreendimentos, são pontos de consenso entre órgãos do governo e empreendedores. A demora em relação à emissão das licenças é um fator que desagrada a empreendedores e governo principalmente, mas é pouco citado nas

<sup>20</sup> Para elaboração das afirmações abaixo sobre concordâncias e discordâncias a respeito dos problemas enfrentados pelo licenciamento ambiental, foram considerados documentos e textos publicados nos sites das entidades representativas de cada um dos setores: ABDIB - empreendedores; FBOMS/MAB - movimento social; Governo - Banco Mundial - Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate. Volume I: Relatório Síntese e MMA - PARECER nº 001/2008.

<sup>21</sup> Folha online - 21/12/2003. "Ibama diz que é acusado de proteger a lei ambiental". Em entrevista, o diretor de licenciamento do Ibama, Nilvo Alves da Silva afirma que as críticas que os empresários têm feito ao processo de licenciamento são uma tentativa de constranger a lei ambiental no Brasil. Para Alves, o Ibama tem sido acusado de proteger o ambiente - <http://www1.folha.uol.com.br/folhadinheiro/ult91u78416.shtml>. Ainda sobre essa situação, a Associação dos Servidores do Ibama-DF lançou documento, em setembro de 2004, intitulado "A Verdade sobre o Licenciamento Ambiental", no qual defende os procedimentos adotados pelos IBAMA. Para os servidores, uma licença não se trata de um documento burocrático e sim que determinado empreendimento tem viabilidade ambiental. Relata ainda o texto que é em nome do desenvolvimento do país que os órgãos ambientais exigem garantias que assegurem a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

<sup>22</sup> As referências para essas afirmações foram retiradas do conjunto de entrevistas realizadas com os seguintes atores sociais: Procuradora Geral da República, Maria Luiza Grabner; Ex-secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente, Cláudio Langone; Coordenadora de Recursos Hídricos e Ambientais do Ministério das Minas e Energia, Márcia Camargo; Diretor de Planejamento da Abdir, Giancarlo Gerli; Ex-diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA, Walter Muchagata; Conselheiro do Conama e Vice-presidente de Engenharia e Meio Ambiente do Grupo Rede, Décio Michellis Jr.; Raul Telles do Valle, advogado do Instituto Sócio Ambiental – ISA; Ronaldo Crusco, consultor da CNEC e responsável pela equipe que elaborou o projeto técnico e EIA da UHE Tijucu Alto.

reflexões acadêmicas e nas reivindicações do movimento social que, muitas vezes, tem utilizado a protelação do processo de licenciamento como estratégia de enfrentamento.

No final do mês de março de 2008, o Banco Mundial, sob encomenda do Ministério das Minas e Energia - MME, Ministério do Meio Ambiente - MMA e ANEEL<sup>23</sup>, publicou um estudo que mereceu uma posição oficial do MMA. Embora tenha sido feito no âmbito desses entes estatais, mereceu severas críticas da equipe do MMA que afirmou, ao se referir ao trabalho, que as observações estavam relacionadas a uma parcialidade que se pauta pela perspectiva de que o licenciamento interfere negativamente tanto no desenvolvimento do Setor Elétrico como no aumento da oferta de energia (MMA, 2008). O relatório síntese do trabalho realizado pelos consultores do Banco Mundial concluiu que os seguintes problemas são os que mais prejudicam o licenciamento ambiental no Brasil:

- Indefinição sobre qual esfera de governo tem o poder para licenciar e o quê;
- Ausência de uma avaliação estratégica estabelecida ou de um plano de bacia que indique alternativas locacionais para hidrelétricas, seus impactos cumulativos, e a avaliação da viabilidade ambiental do programa como um todo em uma determinada bacia;
- Baixa qualidade dos EIA-RIMA e não inserção do vetor ambiental na concepção dos projetos;
- Excessiva demora na emissão dos Termos de Referência para a preparação dos EIA/RIMA;
- Multiplicidade de atores com grande poder discricionário e poucos incentivos de colaboração, com destaque à atuação do MP;
- Freqüente judicialização dos conflitos ambientais, sem recorrer a alternativas de resolução de conflitos;
- Sistemática ausência de monitoramento, fiscalização e acompanhamento geral dos projetos licenciados, basicamente decorrentes da limitada capacidade institucional;
- [Até recentemente] Possibilidade de penalização individual dos técnicos licenciadores em decorrência da Lei de Crimes Ambientais e postura excessivamente cautelosa e de mínimo risco;
- Falta de marco regulatório específico e detalhado para tratar de questões sociais que têm sido incorporadas no licenciamento ambiental e que, via de regra, extrapolam as responsabilidades legais do proponente;
- Falta de profissionais da área social no âmbito do órgão licenciador;
- Regulamento de Compensação Ambiental pouco claro, sendo economicamente pouco eficiente e legalmente vulnerável, desestimulando investimentos;
- Ausência de dados e de informações ambientais;
- Ausência de cooperação entre os diversos órgãos competentes;
- Inconsistência e subjetividade na aplicação de princípios e critérios quando da análise e aprovação do EIA-RIMA.

Para o MMA (2008), o estudo apresentado pelo Banco Mundial tem um vício de origem, ao partir do princípio de que o licenciamento ambiental é um entrave para o aumento do crescimento da oferta de energia. Ainda em relação ao estudo, o parecer faz severas críticas quanto aos procedimentos metodológicos utilizados pelos técnicos do Banco Mundial para o estabelecimento do tempo em que determinados empreendimentos levaram para ser licenciados ou receber o termo de referência. O parecer do Ministério afirma que, ao não distinguir os motivos pelos quais as concessões ou termos de referência demoraram a ser emitidos, o estudo ignora fatos motivadores dessa demora, mas que nem sempre são de responsabilidade do órgão licenciador<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica

<sup>24</sup> Como exemplo cita os casos da UHE de Simplicio (divisa de RJ com MG), onde uma análise mais detalhada teria concluído que a demora para a emissão do TR não foi de 653, mas sim de 192 dias. O parecer se referiu ainda à UHE de São Salvador sobre a qual o mesmo estudo apresenta dois períodos para emissão do TR, 451 dias, considerado equivocado, e 105 dias, o que o MMA afirma ter sido o período correto entre o início do processo de licenciamento e a emissão da licença prévia.

O MMA (2008) manifesta concordância com o estudo em relação a análise de que parte significativa das demandas socioambientais às quais os empreendimentos são submetidos, não tem relação direta com os mesmos, e sim com dívidas históricas do Estado brasileiro frente às populações. Concordam, também, a respeito da constatação presente no estudo de que, nos estudos de caso utilizados, o licenciamento ambiental demonstrou eficácia para manter e, em alguns casos, melhorar a qualidade ambiental dos empreendimentos.

O parecer dos servidores do MMA destaca concordar com uma afirmação constante no relatório e presente na literatura acadêmica (JERONYMO, 2007; VAINER, 2007; SÁNCHEZ, 2006; ZHOURI, 2005b; BARROS, 2004; PRESIDÉNCIA DA REPÚBLICA, 2004; BERMAN, 1983; CASTRO, 1988), de que a concepção dos projetos, sob o aspecto socioambiental, tem pouca importância para os empreendedores, os quais se atêm ao interesse econômico, em detrimento de uma abordagem ambiental ampla, qualificada e consistente. Esse enfoque, de acordo com o estudo, decorre do entendimento de que o licenciamento ambiental se constitui em obstáculo burocrático a ser removido pelo empreendedor. Assim, de acordo com o Banco Mundial (2008), esta situação explica, em parte, a baixa qualidade dos estudos de impacto ambiental e o nível técnico do diálogo mantido durante o licenciamento entre a equipe de técnicos vinculados ao empreendimento e os órgãos licenciadores. O relatório dos consultores do banco de fomento faz ainda propostas de correção de rumos, algumas acolhidas no parecer do MMA e outras veementemente rechaçadas, além de outras críticas ao processo de licenciamento ambiental brasileiro, as quais não convém aqui ser exauridas.

Neste texto, nos interessa demonstrar o quão controversa é esta matéria, a ponto de um estudo contratado por ministérios do mesmo governo conter tantas discordâncias e discrepâncias em relação a um dos contratantes.

## Sínteses da Discussão: licenciamento ambiental no Brasil

A postura do Movimento dos Ameaçados por Barragens do Vale do Ribeira, tanto ao se retirar da mesa de abertura da audiência pública do município de Eldorado/SP, quanto ao sugerir um canal direto de discussão com o IBAMA, para a formulação do termo de referência sem a intermediação do empreendedor, reivindica a ampliação do espaço da participação social no licenciamento ambiental.

Atualmente, a participação social só acontece no momento da audiência pública, quando parte significativa das decisões relativas aos arranjos do empreendimento já foram tomadas. O desejo das lideranças quilombolas se referencia no passado recente de ampliação dos espaços de participação cidadã, no qual movimentos sociais e entidades da sociedade civil vêm, paulatinamente, ocupando arenas de discussão a respeito da formulação, condução e fiscalização de políticas públicas.

O pleito do MOAB, uma associação constituída a partir do interesse de um grupo social, tem relação com a emergência de grupos sociais, que pressionam o Estado a tomar decisões que não só levem em conta os interesses do capital, como descrito por Habermas (1984) ao conceituar a nova esfera pública. A contrapartida à ampliação da participação social tem sido o fortalecimento de novas instituições e mudanças na relação governo/sociedade enquanto aspectos constitutivos de uma nova cultura política (JACOBI, 2002).

A constituição e ampliação desses espaços não garantem por si só a solução de todas as controvérsias, idiossincrasias, turbulências e conflitos presentes quando do encontro de atores com perspectivas, necessidades, desejos e projetos políticos diferentes, inclusive dentro do próprio movimento social. Podemos até supor que, em um primeiro momento, muito provável será que se criem estranhamentos maiores do que os já existentes. No entanto, a experiência tem demonstrado que os espaços públicos, como os conselhos gestores, são verdadeiras escolas de democracia que permitem, a partir do exercício prático que enseja acertos e erros, aprender a participar e a negociar, sobretudo em relação à exigência dos direitos (FURRIELA, 2002).

O envolvimento de grupos sociais diversos, em um mesmo espaço de discussão, com interesses diferentes e, às vezes, antagônicos, é um exercício de difícil execução. No entanto, expostas as divergências, debate feito e formulado o acordo, a sociedade ganha ao não ter mais que perder tempo com a discussão do que deveria ter ocorrido e não ocorreu, como o debate em torno do processo de licenciamento de Tijucó Alto<sup>25</sup>.

A cultura político-social resultante desses espaços pode se tornar o grande diferencial capaz de melhorar a qualidade do processo decisório e, portanto, melhorar o conteúdo do mesmo, uma vez que o estímulo ao debate, negociação e deliberação ajuda a fomentar um ambiente de pactos e mútua legitimização do processo deliberado. A dimensão do conflito é inerente ao processo de participação pública, e os espaços de formulação de políticas, que contam com a participação da sociedade civil, não apenas são marcados pelo conflito como representam um avanço democrático, precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente:

Para Dagnino (2002), a ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas por meio de um exercício autoritário do poder; no qual o Estado ignora e deslegitimiza o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso.

Ao incorporar a cidadania interessada no debate a respeito do processo de licenciamento de empreendimentos que, não raro, interferem na história de suas vidas, o Estado qualifica o debate porque joga para o aprofundamento da democracia e da constituição de cidadania; mas não só isso. Pode, com esse gesto, dar passos concretos na direção da resolução de gargalos objetivos em relação à baixa qualidade de EIA/RIMAs, na medida que incorpora as demandas e os saberes locais.

Em acordo com a emergência de uma nova esfera pública (HABERMAS, 1984), podemos diferenciá-la da anterior, sobretudo a partir do papel propositivo do Estado em servir como fiador da realização do ideário liberal, assumindo o papel de mediador de interesses diversos. Segundo esse paradigma, o Estado avança cada vez mais no sentido de ele mesmo tornar-se o portador da ordem social; ele precisa se assegurar para além das definições negativas e denegatórias dos direitos liberais básicos, uma determinação positiva de como se deve realizar a “justiça” com a intervenção social do Estado (HABERMAS, 1984).

A experiência recente do licenciamento ambiental no Brasil tem demonstrado isso. O relatório do Banco Mundial reconhece que o processo de licenciamento tem contribuído para a melhora das características ambientais dos empreendimentos. Na medida em que os conflitos se expõem e o impasse se estabelece, há mudança de postura em curso. Do ponto de vista do processo de licenciamento ambiental, o impasse existente em relação à expansão do parque hidrelétrico se dá em função da necessidade do país acrescentar novos megawatts à sua matriz, por um lado, sem, contudo, promover danos e impactos desnecessários ao meio ambiente e à coletividade.

O licenciamento ambiental é um instrumento que busca compatibilizar a necessidade de desenvolver infra-estrutura e indústria com a menor pressão socioambiental possível. Garante, dessa forma, maior racionalidade ambiental aos empreendimentos, por um lado, e maior garantia dos interesses da sociedade, por outro, na medida em que quantifica e qualifica os empreendimentos de acordo com o seu potencial de impacto e mitigação.

Os canais de diálogo estimulados pelo governo federal entre os anos de 2003 e 2008, seja na forma de mesas de diálogo ou produção de estudos sistêmicos, são uma tentativa de mediar a necessidade do país de aumentar a produção de eletricidade; sem que isso deslegitime ou desrespeite os direitos adquiridos pelas populações atingidas e o meio ambiente. Os impasses em torno de determinados empreendimentos denunciam a impossibilidade de se atropelar o desejo da sociedade por maior e melhor qualidade dos empreendimentos.

<sup>25</sup> O parecer da equipe técnica do IBAMA condicionou a emissão da licença à decisão a ser tomada no âmbito do órgão ambiental a respeito da realização ou não de audiência pública solicitada por instituições do município de Cananéia/SP dentro do prazo e nas condições regulamentadas e que não foi realizada.

A ampliação da participação da sociedade civil desde o início do licenciamento, já nas discussões preliminares sobre o termo de referência e durante todo o processo, poderá se constituir num diferencial positivo e conferir mais qualidade à discussão. A constituição de grupos de trabalho que poderão acompanhar a construção do EIA, sugerindo correções pontuais de percurso, aprofundamento da reflexão sobre aspectos importantes e pouco explorados, assim como a assessoria de técnicos servidores públicos ou consultores durante a elaboração do estudo, pode aproximar realidades e criar espaços de percepção hoje inexistentes. Dessa forma, as audiências públicas passariam a ter foco maior em discussões pontuais e específicas, eventualmente não resolvidas durante o processo, mas já amadurecidas.

Se a definição do TR tivesse contado com a participação dos cidadãos do Vale do Ribeira, e se, nos quatro anos que levaram entre o início do segundo licenciamento em julho de 2004 e a realização das audiências públicas em julho de 2008, este processo tivesse sido incorporado nas discussões do EIA, é provável que não houvesse mais dúvidas a respeito dos impactos da UHE na região estuarina na foz do rio<sup>26</sup>. O clima de disputa e radicalização de posições, também, gera desconfiança, ao invés de vontade de entendimento, pois o problema de como criar instituições estáveis está muito menos ligado às regras da competição política e às formas do sistema político e muito mais à relação pública possível de ser estabelecida entre Estado e sociedade.

Coloca-se o desafio de avançar na difusão de uma abordagem ecossistêmica que permita o diálogo entre especialistas e leigos, assim como possibilite o diagnóstico socioambiental a partir da identificação dos vetores de mudança que podem ser pensados em escalas diferenciadas. Isto poderá possibilitar a formulação de cenários diversos, estimulando a percepção de todos os envolvidos sobre conveniências e inconveniências de determinadas decisões. Tal abordagem, capaz de agrregar inúmeros pontos de vista, tem similitudes com o escopo metodológico de um EIA, na medida em que pressupõe participação social ativa, não só no campo dos especialistas e do poder público, mas também da cidadania. As demandas e os saberes de todos os grupos envolvidos são naturalmente incorporados ao processo, uma vez que o diagnóstico da situação a ser enfrentada, assim como os diversos cenários possíveis, são elaborados a partir das percepções que todo o grupo tem da questão.

## Considerações Finais

A leitura dos diferentes documentos e a observação do ciclo de audiências permitiram sistematizar o processo histórico e o posicionamento dos diversos atores, assim como a participação no ciclo de audiências possibilitou identificar os principais atores sociais envolvidos no debate a respeito da UHE Tijucu Alto, que também foram entrevistados.

A análise das audiências constatou que a participação da sociedade civil organizada, seja com as perguntas ou nos posicionamentos manifestos, focou principalmente em assuntos relacionados à qualidade do Estudo de Impacto Ambiental e da própria hidrelétrica proposta pelo empreendedor.

<sup>26</sup> Uma das principais questões tratadas à exaustão durante o ciclo de audiências foi o fato de o EIA não se estender à região estuarina.

**Tabela 1\* - Sentidos Construídos com mais Frequência nas Intervenções do Movimento Social**

Moradores não querem sair onde estão/Povo do Vale do Ribeira é contra UHE	12,1%
UHE beneficia apenas um único interesse, Antônio Ermírio e/ou CBA. Recursos Naturais não devem ser privatizado	12,1%
EIA/RIMA é frágil e/ou tem problemas. Qualidade do Estudo de Impacto Ambiental é questionável	9,8%
UHE é risco ambiental, entre outras questões por conta do solo Kárstico	9,8%
Como ficarão os agricultores atingidos? / As condições dos atingidos serão mantidas?	8,7%
Desenvolvimento sustentável do Vale do Ribeira não contempla barragem / Governo federal tem programas que valorizam Desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira / Agenda XXI local rejeitou barragens	8,7%
Empregos gerados pela UHE (não) compensam impactos ambientais (?)	8,1%
UHE não faz controle de enchentes	8,1%
Rio Ribeira tem valor cultural / Rio Ribeira está para ser declarado Patrimônio da Humanidade / Rio Ribeira é patrimônio público	7,5%
Terras compradas pela CBA e paradas há 20 anos causam prejuízos à população	7,5%
Vale do Ribeira/Rio Ribeira é reserva da Mata Atlântica no país, por isso tem que ser preservado	6,3%
CBA construiu 7 UHEs em Juquiá e não produziu melhora de vida no município / UHEs do Rio Juquiá não contêm enchente / Hidrelétricas do Juquiá se inserem no contexto da análise de Tijucu Alto	5,8%
CBA/CNEC enrola e não responde ou mente	5,2%

\* As intervenções normalmente tratavam de mais de um assunto. Para cada fala registramos até 10 sentidos construídos, motivo pelo qual a soma das porcentagens poderá ser maior que 100

Isto denota a vitalidade do licenciamento e das audiências públicas, uma vez que o espaço foi utilizado para tratar de questões relacionadas ao debate proposto e não de demandas de cunho ideológico.

O licenciamento ambiental se constitui em instrumento de Estado para fazer a mediação entre os interesses da coletividade e os interesses de empreendedores desejosos de construir infra-estrutura ou desenvolver produtos industriais, guardando relação direta com a emergência da nova esfera pública apresentada por Habermas (1984). Requisito legal que antecede a instalação de atividades poluidoras, as que utilizam recursos ambientais ou com potencial de causar degradação ambiental, o licenciamento ambiental é um instrumento que busca proteger o meio ambiente de danos irreversíveis ou identificar arranjos através dos quais os danos ambientais possam ser evitados, mitigados e/ou compensados.

Avritzer (1996), ao discutir a moralidade da democracia e a teoria de Habermas, apresenta o ponto de vista de que a esfera pública habermasiana se constitui no espaço no qual as decisões da autoridade administrativa são submetidas ao debate de forma racional e mediadas pela preocupação do interesse geral, independente das estratificações sociais existentes. Há a suspensão dos interesses materiais individuais em nome de se alcançar um resultado justo e correto. Pretensão movida por um dispositivo "moral" do bem comum.

O licenciamento ambiental se configura enquanto processo através do qual o Estado convoca as expertises técnicas (Estudo de Impacto Ambiental) de que dispõe, por um lado, e a cidadania (Audiências Públicas), por outro, para de maneira racional, dentro de um processo político, decidir sobre a conveniência ou não da instalação de determinado arranjo produtivo. O licenciamento ambiental trata, precisamente, da possibilidade que a sociedade tem de produzir; sem, contudo comprometer os serviços ambientais e as condições para o prosseguimento das diversas formas de vida.

A sociedade civil, acadêmicos e organismos de Estado ou Internacionais como o Banco Mundial ou a Comissão Mundial de Barragens têm apontado problemas relacionados a uma determinada lógica empresarial que privilegia os aspectos econômicos em detrimento dos socioambientais em relação a grandes empreendimentos de infra-estrutura, sobretudo as hidrelétricas (SOUZA, 2009).

A lógica de gestão que vê nos empreendimentos a razão para justificar impactos, os quais poderiam ser evitados ou que causam impactos sociais e ambientais que, às vezes, não se justificam pelos próprios empreendimentos, concretamente, boicota ou produz um retrocesso em relação à emergência de uma esfera pública que vê no Estado o fiador e o agente ativo e propulsivo garantidor das condições para que o ideário liberal se realize, qual seja, o desenvolvimento econômico com fruição de todos e participação na esfera pública (HABERMAS, 1984).

Nesse sentido, se faz necessário que se aprimore a qualidade, tanto dos Estudos de Impacto Ambiental, quanto da participação social nos processos de licenciamento ambiental.

## Referências

ABDIB. Inviabilidade ambiental: equívocos e riscos In: *Análise Infra-estrutura Boletim, Ano II, nº 5*, maio de 2007.

Associação dos Servidores do Ibama-DF *A verdade sobre o Licenciamento Ambiental*. Brasília, 2004

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

BANCO MUNDIAL - *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate*. Volume I: Relatório Síntese, 2008.

BARROS, Juliana Neves; SYLVESTRE, Marie-Eve. *Atingidos e barrados: as violações de direitos humanos na hidrelétrica Candonga*. Rio de Janeiro: Justiça Global; Ed. Ponte Nova, 2004.

BERMANN, C. Parecer Técnico. *Relatório de Impacto Ambiental: Aproveitamento Hidrelétrico Tijucu Alto*. São Paulo, 1993.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CASTRO, Eduardo. Viveiros de. "Hidrelétricas do Xingu: o estado contra as sociedades indígenas", In: SANTOS, Leinad de O.; ANDRADE, Lúcia M. M. *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo: Comissão Pró-Índio, 1988. p. 7-23.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Anos 90 política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.103 -115.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

FOLHA ONLINE. *Ibama diz que é acusado de proteger a lei ambiental*. São Paulo, 2003. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u78416.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2009.

FBOMS, *Comentários do GTEnergia sobre o plano decenal de expansão da energia elétrica 2006-2015*. Brasília, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Perspectiva do FBOMS quanto ao Acordo de Cooperação com o MMA referente aos procedimentos do Licenciamento Ambiental*. Brasília, 2006b.

- \_\_\_\_\_. *Sugestões do GTE/FBOMS para o aprimoramento das regras de licenciamento ambiental*. Brasília, 2006c.
- FURRIELA, Rachel Bidermann. *Democracia, cidadania e proteção ao meio ambiente*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.
- HABERMAS, Juguen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- IBAMA. *Parecer técnico N° 07/2008. COHID/CGENE/DILIC/IBAMA*, Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Usina Hidrelétrica UHE Tijuco Alto - Processo nº 02001.1172-2004-58*. XXI Volumes.
- \_\_\_\_\_. *Parecer técnico N° 68/2003. DILIC/IBAMA*, Brasília, 2003.
- JACOBI, Pedro Roberto. Governança institucional de problemas ambientais. *Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 7, p. 119-137, out. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- JERONYMO, A.C.J. *Deslocamentos de populações ribeirinhas e passivos sociais e econômicos decorrentes de projetos de aproveitamento hidrelétrico: a UHE Tijuco Alto/SP-PR*. 2007. Dissertação (Mestrado) - Programa Inter-unidades de Pós-Graduação em Energia, USP, São Paulo, 2007.
- MILARÉ, E. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental: síntese de uma experiência*, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, Maio 2004.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. *Avaliação de Impacto Ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas*, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Parecer 001/2008 – GAIA/DLAA/SMCQ/MMA*, de 19 de fevereiro de 2008. Manifestação sobre o Estudo elaborado pelo Banco Mundial.
- OLIVEIRA, Antonio I. de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL, *Grupo de Trabalho Interministerial – Atingidos por Barragem*. Relatório Final. Brasília, 2004.
- SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.
- SOUZA, Alexandre N. *Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, USP, São Paulo, 2009.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.
- TEIXEIRA, Ana C. Chaves. A atuação das Organizações Não Governamentais: entre o estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.
- VAINER, C. B. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. In: *Estudos Avançados* 59, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, v. 21, n. 59, p. 119-138, jan./abr. 2007.
- ZHOURI, A.; TEIXEIRA, R.O.S. Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (Org.). *A insustentável leveza da política*

*ambiental.* Desenvolvimento e conflitos socioambientais. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005<sup>a</sup>. V. 1. p. 49-64.

ZHOURI, A. ; LASCHEFSKI, K. ; PAIVA, A. M. T. Uma sociologia do licenciamento ambiental. O caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (Org.). *A insustentável leveza da política ambiental.* Desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005b, v. 1, p. 89-116.

**Artigo recebido em 02/02/2009**

**Última versão recebida em 08/04/2011**

**Artigo aprovado em 19/04/2011**