



**XX SNPTEE
SEMINÁRIO NACIONAL
DE PRODUÇÃO E
TRANSMISSÃO DE
ENERGIA ELÉTRICA**

Versão 1.0
XXX.YY
22 a 25 Novembro de 2009
Recife - PE

Grupo XI

GRUPO DE ESTUDO DE IMPACTOS AMBIENTAIS - GIA

IMPACTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE TRANSMISSÃO E GERAÇÃO

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

André Luiz Mustafá*
CESP – Companhia Energética de São Paulo

Charles Messias Buldrini Filogônio
CONSTREMAC Construções Ltda

RESUMO

O descompasso existente entre a urgência na implantação de empreendimentos energéticos e o tempo de 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.

Recente relatório do Banco Mundial analisa o processo de licenciamento ambiental no setor hidroelétrico do Brasil e revela que as dificuldades ambientais e sociais, incluindo os aspectos regulatórios do sistema elétrico, não são os únicos fatores que restringem investimentos em geração, o que corrobora de forma altamente aderente com as proposições, recomendações e conclusões do presente trabalho, ainda mais quando considerada a simultaneidade de realização/publicação dos dois documentos considerados.

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 de 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.

1.0 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.

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

* Avenida Nossa Senhora do Sabará, nº 5.312 – Escritório 32ª. CEP: 04447-011 – São Paulo (SP) – BRASIL
Tel.: (11) 5613-3607. Fax: (11) 5613-3604. E-mail: andre.mustafa@cesp.com.br

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 grande desafio. 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 prágmatias singelas contribuições aqui formuladas.

2.0 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 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) o papel de interveniente e de gerente dos contratos bilaterais entre os agentes, e de responsável pela gestão das garantias.

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.

3.0 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

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.

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.

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.

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 leiloadada 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 resultado, 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 tornava-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, 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.

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, abordadas **Item 2.0**.

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 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.

4.0 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 para o presente trabalho, 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 extraindo 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 **Item 2.0**.

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, ordenando os registros na seqüência cronológica já explicitada, a análise da percepção da sociedade e postura do Poder Concedente face ao licenciamento ambiental do setor elétrico leva-nos a constatar: **(i)** a falta de integração e senso comum entre os diversos órgãos do Poder Concedente afetos à viabilização de empreendimentos do setor elétrico nacional; **(ii)** a apresentação, por parte dos agentes interessados, de estudos excessivamente superficiais e carentes de qualidade técnica; **(iii)** o aumento da complexidade do licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, contribuindo para o agravamento da sua morosidade natural; **(iv)** a 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; e **(v)** a crescente judicialização dos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos.

Tais percepções, como já mencionado, consubstanciam os registros obtidos de todos os atores considerados na linha temporal já explicitada, tais como o Ministério Público Federal (4ª Câmara de Coordenação e Revisão), o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), o Poder Concedente (representado pelo MMA, IBAMA e MME), o Poder Legislativo Federal, o Instituto Vitae Civilis, a Associação dos Servidores do Ibama (Asibama), a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), a Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (Apine), representando o Fórum das Associações do Setor Elétrico para o Meio Ambiente, a Eletrobrás, os Agentes do Setor Elétrico (3ª Enase), inúmeros Especialistas Formadores de Opinião e a Associação Brasileira de Concessionários de Energia Elétrica (ABCE).

5.0 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 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.

5.1 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.

5.1.1 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 001/2009 – A ESTRUTURA FEDERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**, no âmbito de suas atribuições legais, resolve conceder a Licença Ambiental Prévia – LP ao empreendimento denominado UHE XPTO, de propriedade...”.

Não sem propriedade, trata-se claramente do modelo aplicado às agências regulatórias, onde o tão pugnado “balcão único do licenciamento ambiental” poderia finalmente entrar em gestação.

5.1.2 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 **Item 5.1.1**, 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.

5.1.3 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.

5.2 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, mantêm-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.

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

A convicção da aderência Constitucional e exequibilidade 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.

5.2.2 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 5.2.1** 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.

Com a conclusão do processo de revisão do Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, doravante denominado simplesmente de “**MANUAL DE INVENTÁRIO**”, considerando que 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 **5.2.1**.

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 mandatário, 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 preconizadas pelo “**MANUAL DE INVENTÁRIO**”, a bem da tão pugnada segurança jurídico/regulatória.

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

O CNPE deverá acolher e aprovar 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.

6.0 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.

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.

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.

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

Assim, constata-se 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.

Finalmente, cumpre registrar que recente relatório do Banco Mundial analisa o processo de licenciamento ambiental no setor hidroelétrico e revela que as dificuldades ambientais e sociais, incluindo os aspectos regulatórios do sistema elétrico, não são os únicos fatores que restringem investimentos em geração.

O estudo deixa claro que não são necessárias reformas radicais para melhorar significativamente os resultados do sistema. Entre as recomendações está o esclarecimento por lei das responsabilidades entre as esferas federal e estadual; a adoção de mecanismos de resolução de conflitos para o processo de licenciamento, especialmente para grandes projetos; licenças prévias que possam incidir sobre o conjunto de projetos propostos para uma mesma bacia; melhoria no conteúdo e revisão dos estudos de impacto ambiental; e melhorias no processo de planejamento energético, o que corrobora de forma altamente aderente com as proposições, recomendações e conclusões do presente trabalho, ainda mais quando considerada a simultaneidade de realização/publicação dos dois documentos considerados.

7.0 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) MUSTAFÁ, A.L. e FILOGÔNIO, C.M.B. A influência da postura do poder concedente face ao licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no suprimento de energia. Monografia (MBA em Energia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Programa de Educação Continuada em Engenharia. – São Paulo, 2007. 126 p.
- (2) BANCO MUNDIAL – ESCRITÓRIO DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL. Relatório No. 40995-BR. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate (Em Três Volumes) Volume I: Relatório Síntese. – Março de 2008. 34 p.

8.0 DADOS BIOGRÁFICOS

André Luiz Mustafá, nascido em Tupi Paulista (SP) em 19 de maio de 1966. Engenheiro Agrônomo graduado pela Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira da Universidade Estadual Paulista – FEIS/UNESP em 1989 e pós – graduado (MBA) em Energia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – POLI/USP em 2007. Engenheiro Especialista em planejamento e gestão sócio-ambiental do setor elétrico, integra o quadro da CESP desde 1992, onde atualmente é Gerente de Licenciamento e Normatização. Membro do Comitê de Meio Ambiente da EPE – Empresa de Pesquisa Energética, onde integra os grupos de estudos sócio-ambientais do planejamento de longo prazo do setor elétrico nacional. No Comitê de Estudo Desempenho Ambiental de Sistemas – CE C3 do CIGRÉ/Brasil, é Coordenador e Membro Internacional do WG 03.05 – Grupo de Trabalho Geração Distribuída e Meio Ambiente. Atua, como representante da CESP, nos Grupos de Trabalho de Meio Ambiente (GTMA) da ABRAGE – Associação Brasileira das Grandes Empresas Geradoras de Energia Elétrica e da APINE – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica, representando esta última no Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico.

Charles Messias Buldrini Filogônio, nascido em Belo Horizonte (MG) em 13 de outubro de 1960. Engenheiro Civil graduado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG em 1984 e pós – graduado (MBA) em Energia

pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – POLI/USP em 2007. Integra o quadro da CONSTREMAC – Construções Ltda, onde atualmente é Superintendente de Engenharia e Operações.