

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE HIDRELÉTRICAS BRASILEIRAS: UM DESAFIO PELA SUSTENTABILIDADE

Edinaldo Benício De Sá Júnior¹
Romero Sátyro Gouveia de Souza²

RESUMO

Apesar do crescente reconhecimento da importância de um desenvolvimento sustentável para o Brasil e da vigência de uma Política Nacional do Meio Ambiente que contém instituto de alta envergadura como o Licenciamento Ambiental para a construção de usinas hidrelétricas, nesses últimos anos, existem problemas que comprometem o bom funcionamento das instituições voltadas para a proteção do meio ambiente brasileiro. Isso leva a questionamentos quanto a atuação do governo e dos órgãos ambientais competentes. Diante disso, esse artigo tem como objetivo saber como se dá o licenciamento ambiental para as usinas hidrelétricas brasileiras, se esse licenciamento cumpre a legislação ambiental ou se é afetado por questões como o autolicensing, a discricionariedade dos atos, a degeneração das instituições públicas ou ainda problemas de natureza estritamente política, analisando de forma crítica os fundamentos técnicos e legais, exemplificando o caso da hidrelétrica Belo Monte e apontando as consequências sociais, econômicas, ambientais e culturais para as populações diretamente afetadas e para todo cidadão brasileiro.

Palavras-chaves: Desenvolvimento sustentável, Usinas hidrelétricas, Licenciamento ambiental, Autolicensing, Ato discricionário, Belo Monte.

ENVIRONMENTAL LICENSING OF BRAZILIAN HYDROELECTRIC PLANTS: A CHALLENGE FOR SUSTAINABILITY

ABSTRACT

Despite the increasing recognition of the importance of a sustainable development for Brazil and the validity of a National Environmental Policy that contains a high-level institute such as Environmental Licensing for the construction of hydroelectric plants, in recent years there are problems that undermine the good functioning of institutions focused on protecting the Brazilian environment. This leads to questions about the performance of the government and the relevant environmental agencies. For this reason, this article aims to know how environmental licensing for Brazil's hydroelectric plants is granted, whether this licensing complies with environmental legislation or is affected by issues such as self-licensing, discretionary acts, degeneration of public institutions or even problems of a strictly political nature, analyzing critically the technical and legal foundations, exemplifying the case of Belo Monte hydroelectric plant and pointing out the social, economic, environmental and cultural consequences for the populations directly affected and for every Brazilian citizen.

Keywords: Sustainable development, Hydroelectric plants, Environmental license, Self licensing, Discretionary act, Belo Monte.

¹ Mestre em Direito pela UFRN. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN

² Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem, nas últimas décadas, um grande desafio a enfrentar: conciliar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ambiental. Isto significa que o país deve realizar o desenvolvimento econômico de forma limpa, melhorando a qualidade de vida da população sem colocar em risco sua imensa e exuberante diversidade.

Mas para que isso seja possível, necessário faz-se um arcabouço jurídico para tratar as questões ambientais. Criou-se, então, a Lei nº. 6938/81 que estabeleceu as diretrizes fundamentais da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), tornando-se a primeira figura jurídica para a institucionalização da política ambiental do Estado brasileiro. Com isso, um empreendimento que seja capaz de causar degradação ambiental, como as usinas hidrelétricas, deve ser licenciado e ter seus impactos sobre o meio ambiente, previstos e avaliados.

Apesar da vigência da lei que rege o meio ambiente brasileiro, apesar da crescente valorização das ações ambientais públicas, existem problemas que comprometem o bom funcionamento das instituições e o efetivo resultado dessas ações. Na verdade, devido a ocorrência de grande destruição do meio ambiente brasileiro, muito tem-se questionado a atuação do governo e dos órgãos ambientais competentes, sob a alegação que as normas ambientais não estão sendo efetivamente aplicadas ou respeitadas.

Diante disso, o objetivo central desse artigo, é saber se o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no Brasil, que tem como base a avaliação dos impactos ambientais, faz cumprir a legislação ambiental, ou se a Administração possuiria tal discricionariedade a ponto de levar à tomada de decisões que vão de encontro com os objetivos de um desenvolvimento sustentável. Ou se toda problemática que envolve o licenciamento ambiental, tem ligação direta com a legitimidade do governo e os órgãos que cuidam do meio ambiente no Brasil. Ou ainda, analisar se o autolicensing permite manobras por parte do governante, desvirtuando a legislação ambiental. Questões como essas podem servir de direção para se encontrar uma resposta adequada e correta sobre os problemas de licenciamento ambiental, sobretudo no que se refere à instalação de hidrelétricas no Brasil.

Para melhor alcançar o objetivo aqui proposto o artigo está estruturado em quatro capítulos e cada um aborda questões que estão entrelaçadas, encadeadas, possibilitando a uniformidade de pensamento no decorrer de todo o trabalho. No primeiro capítulo – Desenvolvimento Sustentável e Usinas Hidrelétricas no Brasil: Uma Breve Noção - é historiada como se deu a tomada de consciência da necessidade do desenvolvimento sustentável no mundo, e em particular, no nosso país; a importância do papel do Judiciário para a concretização

do desenvolvimento sustentável no Brasil, e ainda, o entendimento do conceito de desenvolvimento sustentável.

No segundo capítulo – Política Nacional do Meio Ambiente e o Licenciamento Ambiental – trata-se da oficialização da política nacional do meio ambiente no Brasil e o debate sobre o instituto licenciamento ambiental – se é um ato vinculado ou um ato discricionário; discute-se ainda, nesse capítulo o conceito de Impacto Ambiental - sua dimensionalidade e suas fases, e a importância do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório do Impacto Ambiental para o Licenciamento.

No terceiro capítulo – Licenciamento Ambiental: Erros e Desafios - é estudado o Licenciamento Ambiental propriamente dito, ou seja, a aplicação dessa norma jurídica e suas dificuldades e/ou problemas que comprometem a execução dos trabalhos das instituições como a questão do autolicensing.

No quarto capítulo - Belo Monte e o Licenciamento Ambiental no Brasil: Uma Falácia? – tem-se uma reflexão sobre a Usina de Belo Monte, um caso ilustrativo que serve para elucidar a problemática do licenciamento de usinas hidrelétricas no Brasil, uma vez que a reação do governo federal foi surda perante todas as críticas levantadas de forma sistemática por cientistas, ambientalistas, movimentos sociais, lideranças indígenas, ativistas a nível nacional e internacional, negando qualquer dificuldade ao projeto, e, pondo em prática a sua construção. E, por último, as conclusões a que se chega esse trabalho.

Este artigo, em termos de sua metodologia, caracteriza-se como uma revisão de literatura sobre o tema, considerando as abordagens a respeito de sustentabilidade, licenciamento ambiental, papel do judiciário, impactos ambientais e demais discussões. Para isso foram realizadas leituras e fichamentos de trabalhos de diversos autores que tratam a respeito do tema em questão, como Célio Bermann, Curt, Terence Trennepohl, Grant Baines e André Andrade, entre outros.

Seguramente as dificuldades do licenciamento ambiental são de várias naturezas, como inexistência de recursos legais, humanos, institucionais e de instrumentos econômicos. Mas problemas relativos à degeneração das instituições públicas, da cultura burocrática do aparelho de Estado, da fragilidade dos instrumentos e da carência dos meios, e, problemas de natureza política, são algumas das questões levantadas por diversos autores que refletem sobre a aplicação da legislação do meio ambiente brasileiro e podem também auxiliar numa conclusão sobre essa problemática.

Essa é a espinha dorsal desse trabalho. Se as licenças ambientais são legítimas, se funcionam relativamente bem no controle e na mitigação dos impactos ambientais, ou se são

limitadas e insuficientes na avaliação dos efeitos cumulativos dos empreendimentos, como também na seleção das bacias a serem projetadas.

2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL: UMA BREVE NOÇÃO

Falar em desenvolvimento sustentável nos remete de imediato à questão do meio ambiente, a mutações ambientais como a falta de água, ao aumento da destruição das matas - em particular, ameaça à imensa biodiversidade brasileira, a poluição do ar e do solo, a morte dos rios. E, simultaneamente, nos leva a questões como o aumento do processo industrial, da construção de usinas hidrelétricas, das atividades agrícolas modernizadas e, ainda, ao aquecimento global.

A tomada de consciência de que a busca excessiva de crescimento econômico e a procura cada vez maior por bens de consumo, estariam levando à exaustão os recursos naturais e comprometendo o futuro da humanidade, fez com que na Conferência das Nações Unidas de Estocolmo em 1972, pela primeira vez, fosse reconhecida a importância da gestão ambiental, e a procura de uma saída jurídica para essa questão.

Mas esse primeiro encontro mundial em Estocolmo, com a participação ativa da República Federativa do Brasil, se deu em razão do diagnóstico do Clube de Roma em 1968³, e que publicou seu primeiro Relatório em 1971, que tinha como título “Limites para o Crescimento”. Esse Relatório causou grande abalo no mundo todo, uma vez que apontava, para evitar a degradação contínua do meio ambiente, a necessidade de consumir menos ou não consumir determinados produtos para diminuir a produção, e, conseqüentemente, minimizar os efeitos negativos do crescimento econômico.

A relevância do Encontro de Estocolmo é inegável, pois teve como resultado: o surgimento do conceito de ecodesenvolvimento, do polonês Ignacy Sachs; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, conhecido como PNUMA, e, sobretudo, o surgimento de políticas públicas que ultrapassavam o pensamento estritamente nacional ou regional, tornando-se políticas públicas de âmbito global - decisões impostas aos países signatários, embora necessário faz-se suas ratificações para que a Convenção resultante desses Encontros entre em vigor.

³ Segundo Leff, a crise ambiental se torna evidente nos anos 60, refletindo na irracionalidade ecológica dos padrões de produção e consumo. LEFF, 2001, p. 15.

Portanto, o Judiciário desempenha um papel cada vez mais relevante na concretização do desenvolvimento sustentável, pois somente com a produção de efeitos jurídicos nos países signatários, ou seja, através da ratificação do Acordo é que um Estado se obriga perante o outro, no plano internacional. Assim sendo, os Encontros Internacionais sobre meio ambiente têm, entre outros objetivos, obter dos vários países, compromissos com força de lei para aplicar políticas de proteção ao meio ambiente, através de suas Convenções.

Esse é o aspecto importante dessa Conferência de Estocolmo: produzir, mas produzir com sustentabilidade⁴. Dessa forma, a expressão ecodesenvolvimento vai dando lugar, paulatinamente, ao conceito desenvolvimento sustentável, um dos pilares de ordenação da questão ambiental global, que através de legislações regula o uso adequado do meio ambiente.

No entanto, o conceito de Desenvolvimento Sustentável em todo seu arcabouço, não se deu nem com o Clube de Roma nem com a Conferência de Estocolmo em 1972. Na verdade, o conceito que definiu Desenvolvimento Sustentável em todos os seus traços gerais, teve origem com as ideias de Schumacher (1982) com o seu livro “O negocio é ser pequeno”, que tem como título original “*Small is beautiful*”. Nele defende, entre outras questões, a preservação dos recursos naturais, o combate à poluição, sob todas as formas, defende o aumento da eficiência da ajuda aos países mais pobres, e, compartilha a inquietação dos membros do Clube de Roma.

Apesar do conceito de Desenvolvimento Sustentável já ser vislumbrado na Conferência de Estocolmo em 1972, ele só vai surgir formalmente com o Relatório da Comissão Brundtland⁵⁵. Essa Comissão criada pelas Nações Unidas em 1983, com o nome de Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ficou conhecida como Comissão Brundtland, por ter sido presidida pela primeira-ministra da Noruega, Bro Harlem Brundtland. O Relatório foi apresentado em 1987 e ficou conhecido como “Nosso Futuro Comum”, quando afirmou que a humanidade era capaz sim, de tornar o desenvolvimento sustentável.

Vale destacar que as conclusões do Relatório Brundtland foram bastante importantes para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Brasil em 1992 e apelidada de Rio-92. Essa Conferência foi de maior importância, pois entre os acordos assinados na oportunidade, tem-se a Declaração do Rio e a Agenda 21.

A agenda 21 é um plano adotado por 178 nações e que contém programas de ação em 40 áreas, buscando viabilizar um novo padrão de desenvolvimento sustentável. Ele concilia

⁴TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental, p. 37.

⁵Conforme assinala Carlos Matos, uma das grandes contribuições dessa Comissão é a elaboração formal do conceito de desenvolvimento sustentável. MATOS, Carlos. Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização: alternativa de sobrevivência ou nova utopia?, 1997, p. 106.

métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Logo, o conceito de sustentabilidade pode ser entendido como um termo usado para definir ações e atividades humanas que visam suprir as necessidades atuais dos seres humanos, sem comprometer o futuro das próximas gerações. Mais concretamente: a sustentabilidade está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico e material sem agredir o meio ambiente, usando os recursos naturais de forma inteligente para que eles se mantenham no futuro.

Etimologicamente, a palavra sustentável tem origem no latim “sustentare”, que significa sustentar, apoiar e conservar. Por isso, sustentabilidade significa⁶ a qualidade de sustentável, e, portanto, é aquele sistema que tem condições para se manter ou conservar. Logo, o Desenvolvimento Sustentável é a manutenção do meio ambiente do planeta Terra, conservando a qualidade de vida e o ambiente em harmonia com as pessoas.

No entanto, tendo em vista a multiplicidade de conceito de desenvolvimento sustentável, a saída proposta passa a ser a de estabelecer uma definição mais ampla e ao mesmo tempo unificada, que contemple objetivos ecológicos relacionados com a integridade dos ecossistemas, preservando a biodiversidade, respeitando os limites do meio ambiente físico para a garantia das futuras gerações em um ambiente equilibrado e saudável.

Portanto, o que se deseja com o Desenvolvimento Sustentável é encontrar um equilíbrio entre a manutenção do crescimento econômico, uso adequado e prudente dos recursos naturais, aliado à proteção ambiental e ao progresso social que leve em consideração a necessidade de todos que habitam a Terra⁷. Mas para que isso se concretize necessário se faz um amparo jurídico.

Foi com essa preocupação legal após a Conferência de Estocolmo que o Brasil começou efetivamente a criar instituições para tratar as questões ambientais. E com esse objetivo foi promulgada a Lei nº 6938/81 que estabeleceu as diretrizes básicas da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)⁸. Assim, com essa primeira figura jurídica, foi dado o primeiro passo para a institucionalização da política ambiental do Estado brasileiro.

No Brasil, o processo de redemocratização e reconstitucionalização propiciaram o surgimento e a consolidação da intervenção do Poder Judiciário em assuntos políticos,

⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, 2014.

⁷ Para Gonçalves, é preciso reconhecer que nosso modo de vida se tornou insustentável, e este é muito mais difícil de mudar porque implica aperfeiçoamento individual e coletivo simultaneamente. GONÇALVES, p. 05.

⁸ “Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...)”.

ampliando o acesso à justiça, inclusive nos direitos difusos e coletivos. Assim, tem-se o processo da ação popular⁹ que possibilita um certo controle da sociedade civil em relação a um desenvolvimento econômico sustentável. Ou seja: torna-se possível a participação popular na determinação dos destinos da sociedade.

A Constituição Federal de 1988, acertadamente, reserva um capítulo próprio para o meio ambiente, além de, ao longo de vários parágrafos, prever imposições legais para preservá-lo. Dessa forma, o Brasil procura conciliar seu desenvolvimento econômico¹⁰ pautando-se na Constituição e observando a Conferência de Estocolmo de 1972: produzir de forma mais limpa - sem desperdícios, utilizando os recursos naturais de forma racionalizada e produzindo menos resíduos sólidos, líquidos e menos emissões gasosas.

O Brasil, como país participante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, tem grande responsabilidade em relação ao desenvolvimento sustentável. É um país em desenvolvimento, com grande aumento de consumo de energia, com dimensões continentais e cerca de 200 milhões de pessoas. Rico em biodiversidade, tem no seu solo a maior cobertura de florestas tropicais do mundo, possuindo a maior reserva de biodiversidade do planeta. E essa biodiversidade está cada vez mais altamente ameaçada e o desmatamento da Amazônia é uma triste e preocupante realidade.

Diante disso, é inequívoco que o Brasil tem um grande desafio nos últimos tempos: realizar o desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo, melhorar a qualidade de vida da sua população, sem colocar em risco sua exuberante e enorme biodiversidade. Ou seja: o Brasil deve realizar um desenvolvimento sustentável¹¹ a fim de não comprometer a vida das futuras gerações, não só do seu território, mas um compromisso de equilíbrio ambiental para todo o planeta Terra.

Esse desafio é inadiável e proeminente frente aos possíveis impactos em decorrência da

⁹ Constituição Federal, art. 5º - “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...)”.

¹⁰ Constituição Federal, art. 170 – “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

¹¹ O conceito de desenvolvimento sustentável foi assegurado como um dos objetivos da PNMA da Lei nº 6.938/81 no art. 4º, que diz: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida”.

ampliação do consumo de energia pela população brasileira, tanto a nível doméstico quanto a nível industrial. E mais: estudos têm demonstrado uma relação direta entre o aumento de consumo de energia, o crescimento econômico e a diminuição da pobreza, o que demonstra a importância do aumento de construções de usinas hidrelétricas no Brasil.

Mas não se deve perder de vista que a ampliação da oferta de energia contribui para o lançamento de gases de efeito estufa na atmosfera e o agravamento dos efeitos da mudança climática no mundo. Embora no Brasil a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera não seja proveniente de usinas hidrelétricas, não se pode esquecer que apesar dessas usinas serem classificadas como fonte de energia limpa, porque não geram poluição atmosférica, suas construções causam impactos ambientais altamente significativos.

Alguns estudos¹² já apontam que as usinas hidrelétricas não seriam tão limpas como se apregoa, devido a emissão de gás metano na atmosfera. Mas certamente as construções de usinas hidrelétricas geram impactos ambientais de grande significância, tais como a perda da biodiversidade e a extinção de espécies pelo alagamento de áreas com vegetação nativa e florestadas, a destruição de habitats, a perda de áreas agricultáveis, o remanejamento de grandes parcelas da população, a alteração no regime hídrico dos corpos das águas, sobretudo quando essas construções se dão em áreas mais fragilizadas ou sensíveis¹³.

Portanto, considerando o desenvolvimento sustentável, a Lei nº 6.938 de 1981, marco referencial da legislação ambiental brasileira, deve ser levada à risca frente às construções de usinas hidrelétricas. Caso contrário, o meio ambiente sofrerá perdas significativas e irreversíveis, entrando em contradição com o tão apregoadado desenvolvimento sustentável, e a população brasileira, sobretudo a remanejada das regiões ribeirinhas, sofrerá pauperização e mais injustiças sociais. Importante, então, entender a legislação ambiental no Brasil - seu conteúdo e instrumentos de ação.

3. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil (PNMA) consolidou-se em todo território nacional com a Lei nº 6.938 de 1981 que estabelece seus fins e mecanismos de

¹² Em particular os que integram o Painel de Especialistas. MAGALHÃES, Sônia; MARIN, Rosa Acevedo; CASTRO, Edna, 2009.

¹³ Alerta Thauan Santos que no caso da Amazônia a questão é ainda mais delicada por sua importância ecológica, a nível de biodiversidade, e social, pois nessa região encontram-se remanescentes indígenas. THAUAN, 2012, p. 218.

formulação e aplicação, estabelecendo como um de seus instrumentos o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras¹⁴. Mas naquela conjuntura, o modelo de desenvolvimento implantado tinha como aporte volumosa soma de financiamentos externos para produção de uma infraestrutura forte. Assim sendo, as políticas ambientais serviam de instrumentos para justificar a urbanização e a industrialização do Estado brasileiro. Segundo Acselrad, naquele momento, o meio ambiente era tomado como fonte de recursos inesgotáveis¹⁵.

Portanto, só a partir de 1988, com a nova Constituição brasileira, é que o meio ambiente se projeta como objeto da política nacional brasileira, sobretudo, na década de 1990, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), quando o debate ambiental ganhou força em todo território nacional com o intento de proteger o meio ambiente. É nesse momento de redemocratização do país, é nessa nova realidade que surgem novos direitos, novos atores sociais e novas demandas que reclamam novas formas de equacionamento por parte do Poder Judiciário - formas mais democráticas, mais eficazes e comprometidas com os reais anseios da sociedade.

Mas não se pode deixar de reconhecer a importância da Lei nº 6.938 de 1981, pois essa legislação impõe submissão de certas atividades à aprovação prévia do Estado, seja por essas atividades utilizarem diretamente recursos naturais, ou seja, por alterarem suas características, ou ainda, por oferecerem risco potencial para o equilíbrio ambiental, para o desenvolvimento sustentável.

Os mecanismos de prevenção do dano ambiental presente na legislação brasileira são, entre outros: o estabelecimento de padrões da qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais (AIA), o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental (EIA). Mas o licenciamento ambiental é considerado um dos mais eficazes na defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, embora não se possa negar a importância de todos os instrumentos que compõem a Política Nacional do Meio Ambiente.

De acordo com a legislação ambiental brasileira, um empreendimento que utilize recursos naturais ou que seja capaz de causar degradação ambiental, deve ser licenciado e ter seus impactos sobre o meio ambiente previstos e avaliados¹⁶. Logo, o licenciamento é exigido

¹⁴ Lei 6.938/81, art. 9º - “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”

¹⁵ ACSELRAD, Henri. A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do Estado brasileiro, p. 227-228.

¹⁶ REZENDE, Leonardo Pereira. Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, p. 33.

para construções, ampliações e funcionamento de empresas utilizadoras de recursos naturais, efetivas ou potencialmente poluidoras, como também de atividades capazes, de qualquer maneira, causar degradação ambiental.

Esse é o caso das usinas hidrelétricas (UHEs), que embora imprescindíveis ao desenvolvimento do Brasil, na maioria dos casos, as áreas “afogadas” são áreas produtivas e de grande diversidade de fauna e flora, exigindo a relocação de contingentes de pessoas que naquela área tinham a garantia de sobrevivência. Logo, pela sua magnitude e impactos significativos gerados sobre o meio ambiente, as usinas hidrelétricas devem ser licenciadas.

E o que se entende por impacto ambiental? Neste artigo, entende-se como impacto ambiental, a alteração da qualidade ambiental que resulta da modificação de processos naturais ou sociais, provocada por ação humana. Dessa forma, podemos afirmar que as Usinas Hidrelétricas geram impactos ambientais de grande dimensão e que por isso devem ser licenciadas.

O impacto ambiental varia de acordo com sua dimensão. Por isso para direcionar o Estudo de Impacto Ambiental, são definidas três áreas de influência de uma Usina Hidrelétrica: Área Diretamente afetada (ADA), Área de Influência direta (AID), Área de Influência Indireta (AII) e Área de Abrangência Regional (AAR).

A ADA compreende a área inundada pela formação do reservatório e pela Área de Preservação permanente que será implantada em função da presença do reservatório. Nessa área o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) exige maior concentração de esforço na coleta de dados primeiros, por ser a região mais impactada.

Mas outra pergunta se faz necessária. O que se entende por licença ambiental? E mais: será o licenciamento ambiental, da forma como é realizado, eficaz e eficiente no controle da degradação ambiental? Por que existe tantas denúncias contra construção de usinas hidrelétricas no Brasil, se temos toda uma gama de leis que cuida do meio ambiente?

Para melhor entender o conceito de licença ambiental, precisa-se partir da diferença entre licenciamento ambiental e licença administrativa *lato sensu*. Já adianta Trennepohl, que a legislação ambiental em geral emprega a expressão licença para definir o ato formal que manifesta a concordância do Poder Público com determinada obra ou atividade, mas que existem diferenças evidentes entre permissão, licença e autorização como atos administrativos individuais e licenciamento ambiental como um processo¹⁷.

¹⁷ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental, p. 63-65.

Para o doutrinador Hely Lopes Meirelles, o termo permissão é o “ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração”. Enquanto licença é o “ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular”. E por último, ele entende por autorização, “o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da administração”¹⁸.

Portanto, segundo pregava este doutrinador, a licença é concedida, no direito administrativo, para o interessado que cumpre todas as exigências previstas em lei para a realização de determinada atividade, tratando-se de ato vinculado, afastada a discricionariedade por parte do Administrador.

No entanto, para Fiorillo, o licenciamento ambiental diferencia da licença, pois “deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*. E assim sendo, ilustra o autor que se um estudo de impacto ambiental apontar um empreendimento como desfavorável, assim mesmo, a autoridade competente pode proceder ao licenciamento”¹⁹.

Como vemos, a questão do licenciamento é algo polêmico e deixa brecha para que a lei do desenvolvimento sustentável seja desconsiderada, ou seja realizada com o vigor que lhe deve ser peculiar.

Necessário, então, debruçar-se sobre o licenciamento ambiental relativo à usinas hidrelétricas, juntamente com a avaliação de impacto ambiental, para entendermos melhor como atua esse instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, frente a ampliação, de forma significativa, da geração de energia pela construção de novas hidrelétricas.

Usaremos, no decorrer deste trabalho, o entendimento de que o licenciamento ambiental é antes de tudo, o processo de concordância do Poder Público com os empreendimentos ou atividades condicionadas à aprovação do Estado, embora, como alega Trennepohl e outros estudiosos, não se trate de uma licença no sentido administrativista da palavra²⁰.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, p. 156.

¹⁹ FIORILLO, apud TRENNEPOHL, p. 64.

²⁰ Para melhor discussão sobre a legitimidade dos atos administrativos, cf. FERREIRA, A força vinculatória do licenciamento ambiental, 1997.

Portanto, é importante considerar com muita atenção uma particularidade da licença ambiental: sua expedição não está vinculada ao cumprimento das exigências normativas. Mesmo que um estudo de impacto ambiental seja favorável à construção de uma usina hidrelétrica, a autoridade competente, ainda assim, pode indeferir a pretensão, ou vice-versa.

O licenciamento ambiental é realizado pelas esferas de governo - federal, estadual, distrital e municipal, de forma cooperativa e em conformidade com suas competências legais. Os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Esses órgãos exigem dos empreendedores o cumprimento da legislação, bem como fiscalizam e monitoram as atividades dos empreendimentos ao longo do licenciamento.

No procedimento padrão de licenciamento ambiental, o órgão licenciador divide a licença em três fases: A primeira fase é a da Licença Prévia (LP), considerada fase preliminar e de planejamento do projeto potencialmente poluidor. É nessa fase que se realiza o estudo do impacto ambiental (EIA) e elabora-se o Relatório (RIMA) e é decidida a viabilidade ambiental do projeto. A segunda fase, necessária para a concessão da Licença de Instalação (LI), autoriza ou não o início das obras, após a elaboração do Plano de Controle Ambiental (PCA). A última fase, que é da Licença de Operação (LO), exige-se primeiro a execução de medidas mitigadoras e compensatórias para poder autorizar o enchimento do reservatório e o início da operação da Usina Hidrelétrica.

Mas a emissão da Licença Prévia não garante a emissão da Licença de Instalação, e nenhuma das duas é garantia da Licença de Operação.

Importante registrar que o licenciamento ambiental continua, mesmo após a emissão da Licença de Operação, sendo necessário o monitoramento do empreendimento e a fiscalização do cumprimento das condições impostas pelo órgão licenciador para a renovação da Licença de Operação.

Uma das exigências do processo de licenciamento ambiental é a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) pelo empreendedor²¹. Esse estudo é realizado por uma equipe multidisciplinar - engenheiros, geógrafos, sociólogos, economistas, dentre outros, que tenta prever e avaliar a interação do empreendimento com a região onde será instalada a usina. Por isso, o estudo deve ser abrangente, realizado além dos limites geográficos do empreendimento. Esse aspecto é fundamental, pois permite identificar impactos diretos e indiretos sobre toda

²¹ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental, 2016.

região sob sua influência, levando em conta também a bacia hidrográfica a qual pertence o rio em que a usina hidrelétrica será instalada.

Então, o estudo do impacto ambiental (EIA), vai servir para instruir o licenciamento ambiental, pois a partir desse estudo elabora-se o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que contém conclusões de forma resumida e acessível a todos que de forma direta ou indireta estejam interessados.

Por enquanto, fica a seguinte questão: por que a Usina de Monte Belo, entre outras, foi tão questionada, e, mesmo depois de ser suspensa seu licenciamento, terminou sendo construída?

4. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ERROS E DESAFIOS

A licença ambiental é um regramento jurídico muito importante para a proteção do meio ambiente, para a sustentabilidade do nosso planeta. No Brasil essa proteção tornou-se uma garantia constitucional com o advento da Constituição Federal de 1988, uma vez que o art. 225²² afirma que não cabe apenas ao Estado, mas também a todos cidadãos a responsabilidade pela proteção e preservação do meio ambiente. Afirma ainda, no inciso 1º, parágrafo IV desse mesmo artigo, que qualquer empreendimento que possa provocar degradação ambiental, está sujeito ao estudo prévio do impacto ambiental²³.

Para tornar exequível esse regramento constitucional, no ano de 1989 ocorre a fusão de vários institutos de preservação ambiental, criando-se então, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Assim, cabe aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e ao IBAMA, a nível federal, a responsabilidade pelo Licenciamento, como partes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Mas o IBAMA atua, principalmente, no licenciamento de grandes projetos de infraestrutura que envolvam impactos em mais de um Estado e nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental²⁴.

²² Art. 225. “ Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²³ “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

²⁴ Art. 10 da Lei nº 6.938/81: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente e

Portanto, para obter o licenciamento ambiental para a construção de usina hidrelétrica é preciso obedecer ao disposto em lei, ou seja, seguir as etapas necessárias do ato administrativo que, como já vimos requerem a elaboração do Estudo do Impacto Ambiental (EIA), do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e a Licença Ambiental sempre que verificada a significância do impacto ambiental.

No entanto, nos últimos anos, frente à grande destruição do meio ambiente brasileiro, tem-se questionado a atuação do governo e dos órgãos ambientais competentes, sob o argumento de que as normas ambientais não estão sendo efetivamente aplicadas ou respeitadas.

Em outras palavras: não há eficácia da norma, uma vez que ela não possui a capacidade de alcançar o resultado exigido. Isso porque, no direito, a eficácia da norma é a capacidade que tem o ato jurídico de produzir o efeito esperado.

Para Norberto Bobbio²⁵, a eficácia de uma norma jurídica se dá quando ela tem a possibilidade de demonstrar se foi cumprida por seus destinatários, e caso ela não seja eficaz, é preciso identificar os meios para que possa ser efetivamente cumprida.

Portanto, esse autor preocupa-se com o cumprimento da norma por parte do empreendedor e da população, e em caso de descumprimento deve ser aplicado os devidos meios coercitivos para que a norma seja cumprida. Porém, a má aplicação da norma e atuação do governo e dos órgãos ambientais competentes não é a única questão levantada em relação à destruição do meio ambiente no Brasil. Outro problema que também incita o debate é a questão do autolicensing.

Diferente da empresa particular, que tem seu projeto estudado e avaliado pela Administração Pública, quando o Estado for o empreendedor há de confundir-se o licenciador e o licenciado na mesma pessoa jurídica de direito público, convergindo para o tão conhecido autolicensing. Dessa forma, ocorrerá uma simbiose, onde o licenciado e o licenciador se confundem, onde o licenciado e o licenciador são as mesmas figuras jurídicas. Assim sendo, o Estado se autolicensing ambientalmente.

Mas tendo-se em conta a Constituição Federal de 1988, percebe-se que esta assegura a competência administrativa do Poder Público para realizar o ato de licenciamento para as atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, como o caso das usinas hidrelétricas. Independente de ser uma empresa privada ou uma empresa pública a ser licenciada, em

Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis".

²⁵ BOBBIO, Norberto. Teoria Geral do Direito. 3ª. Ed., Coleção Justiça e Direito. São Paulo: Martins Editora, 2010, p.23

qualquer desse caso, o Estado através do IBAMA, licenciará o empreendimento. Caso o empreendedor seja o Estado, o Estado através do IBAMA licenciará o próprio Estado. Isso é o que se entende por autolicenciamento.

Em consideração à essa questão, Fink²⁶ afirma está perfeitamente dentro do ordenamento legal a hipótese do próprio ente estatal, através de sua agência ambiental, licenciar sua própria atividade. Mas isso não significa que seja legal e ao mesmo tempo legítimo. Acredita-se que apesar da autonomia do ente público, esse processo de autolicenciamento é passível de equívocos, de erros. Eticamente esse processo encontrar-se-á, no mínimo, sob suspeita, tendo grandes chances de ser imposto pelo próprio governante, como é o caso da usina hidrelétrica Belo Monte a qual Andrade²⁷ assevera sua inviabilidade, e que ilustra a dificuldade da aplicação das regras do licenciamento ambiental brasileiro, como será visto posteriormente.

Diante disso, a questão é: O ato de licenciamento administrativo deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*, como afirma Fiorillo? Ou, mais que isso? Estará o processo de autolicenciamento, viciado, desvirtuado, apesar da autonomia do ente público estar garantida pela Constituição Federal de 88?

Para Fiorillo²⁸ a licença ambiental é um ato com discricionariedade *sui generis*, e, portanto, um estudo de impacto ambiental pode apontar um empreendimento como desfavorável, e, mesmo assim, a autoridade competente proceder ao licenciamento, ou vice-versa.

No entanto, essa não é uma questão pacífica, pois para outros estudiosos, como Trennepohl, no direito administrativo a licença é concedida para o interessado que cumpre todas as exigências previstas em lei para a realização de determinada atividade, tratando-se, então, de um ato vinculado, afastada a discricionariedade por parte do administrador. Para ele, cumprida todas as exigências legais, o Poder Público não pode se negar a conceder a licença administrativa ambiental, assumindo, inclusive, a indenização no caso de revogação ou cancelamento indevido durante o prazo de vigência.

Nessa mesma linha de pensamento, Antunes²⁹ assegura que a licença administrativa possui caráter de definitividade e que sua revogação só pode ocorrer por interesse público ou por violação das normas legais, mediante indenização. Estes não são os únicos problemas, de

²⁶ FINK, Daniel Roberto; Alonso JR, Halmilton; DAWALIBI, Marcelo. Aspectos Jurídicos do licenciamento ambiental, 2004, p. 70-73.

²⁷ ANDRADE, André. O desafio do Licenciamento Ambiental de Usinas Hidrelétricas no Brasil, 2003, p. 66-67.

²⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 2003, p. 66-67.

²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, 2006, p. 128.

acordo com especialistas sobre meio ambiente no Brasil, que interferem com a administração do Estado sobre o meio ambiente.

Bursztyn³⁰, entre outros, lembra que ao perceber-se a urgência da necessidade da intervenção regulamentadora em meio ambiente, vivia-se um contexto particular: o neoliberalismo. Em outras palavras: predominava, o não intervencionismo, mas reconhecia-se a necessidade de ações intervencionistas. Para esse autor, essa foi uma das dificuldades para regulamentar a ação dos agentes econômicos sobre o meio ambiente.

Certamente, as dificuldades foram de várias naturezas, como: inexistência de recursos legais, de recursos humanos, de recursos institucionais, de instrumentos econômicos, e, ainda, a falta de legitimidade - não há solidez institucional necessária, e a plena consciência ambiental da sociedade brasileira, apesar da lei.

Portanto, apesar da crescente valorização das ações ambientais públicas atualmente, existem problemas que comprometem o bom funcionamento das instituições e o resultado efetivo das ações. Nesse direcionamento tem-se a contribuição de Marcel Bursztyn³¹ que assegura que há graves problemas que afetam a execução dos trabalhos das instituições, apontando as seguintes questões: a) problemas relativos à degeneração das instituições públicas; b) problema relativos à cultura burocrática do aparelho de Estado; c) problemas relativos à fragilidade dos instrumentos e à carência de meios; d) e problemas de natureza política, como a atratividade, visibilidade e banalização.

Para esse autor, o que caracteriza o serviço público brasileiro é a prática intensa de mudanças organizacionais e de dirigentes, o que provoca a quebra da continuidade das ações, e desperdício de recursos - novos titulares geralmente introduzem novas prioridades e os resultados palpáveis são possíveis somente a médio e longo prazos. Junto a isso, soma-se a falta de recursos humanos qualificados. Como consequência tem-se a falta de legitimidade das ações ambientais do setor público, tem-se a degeneração das instituições públicas que sofrem a falta de solidez e credibilidade da sociedade.

Quanto à questão da cultura burocrática estatal, por ser a área ambiental mais abrangente, sua atividade termina tangenciando outros setores, chegando muitas vezes a sobrepor-se, normativamente, a um outro órgão público vinculado a certo ministério. Isso gera oposições burocráticas por parte de outros setores que se veem privados de suas competências.

³⁰ BURSZTYN, Marcel (org.). Para pensar o Desenvolvimento Sustentável, 1993, p. 93-97.

³¹ BURSZTYN, op. cit., p. 87.

Já os instrumentos necessários à implementação da política de meio ambiente podem ser de cunho econômico – imposto progressivo proporcional ao dano causado à natureza pelo empreendimento, e de cunho normativo – caso de legislação e normas. Esses instrumentos, em geral, encontram dificuldades de se impor sobre uma realidade hostil a esses tipos de intervenções – tanto na esfera governamental quanto no setor produtivo. Sua superação depende não só do grau de legitimidade da autoridade investida do poder de implementação desses instrumentos, mas também do jogo de pressões sociais - vindas tanto do poder econômico quanto da sociedade civil.

Embora os problemas relacionados acima tenham dimensão política, Bursztyn³² enfatiza três aspectos políticos, que ele considera mais presentes nas instituições do meio ambiente no Brasil. A “atratividade” refere-se ao “fisiologismo ecológico” presente na política brasileira, quando favorecimentos privados no desempenho de cargos políticos ou públicos se dá em prejuízo do interesse ambiental. A “visibilidade” é algo negativo, pois personifica-se o ator da política ambiental, esquecendo-se das ações para concentrar as atenções sobre o ator e/ou atores responsáveis pela direção do processo, atribuindo-os méritos maiores. Em respeito à “banalização”, o autor considera positivo o esclarecimento da população, mas sem tornar vulgar o debate de temas cientificamente complexos.

Importante aqui ressaltar que a legitimidade das ações ambientais do setor público, acima tratada, emana, em grande proporção, do grau de acerto e eficiência das leis e medidas adotadas pela administração. Outro aspecto importante ainda, é a legalidade da participação social através de audiências públicas e seu poder de veto³³ na primeira fase do licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas.

Diante dessas considerações e da crescente polêmica que rodeia as instalações de usinas hidrelétricas no Brasil, uma pergunta faz-se urgente: Por que se tem institucionalizada toda uma legislação ambiental no Brasil, a qual é preciso obedecer para conseguir a instalação e funcionamento de uma usina hidrelétrica, e, no entanto, as construções de usinas hidrelétricas tem-se dado sob graves críticas e acusações de ambientalistas, de estudiosos sobre o assunto, de organizações sociais, a nível nacional e internacional?

Portanto, para melhor entender essa problemática, é preciso analisar de forma crítica os fundamentos técnicos e as consequências socioambientais para a população da região, da

³² BURSZTYN, Marcel (org.). Para pensar o Desenvolvimento Sustentável, 1993, p. 97.

³³ Para REZENDE, o poder de veto está diretamente ligado à luta pela inviabilidade ambiental do projeto. REZENDE, 2007, p. 218.

construção de uma usina hidrelétrica nos últimos anos, sobretudo uma usina de grande porte, a partir do exemplo da usina hidrelétrica de Belo Monte, na bacia hidrográfica amazônica.

5. BELO MONTE E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA FALÁCIA?

Belo Monte é a maior usina hidrelétrica exclusivamente brasileira, a terceira maior do mundo e a que mais sofreu severas críticas de ambientalistas, ativistas, lideranças indígenas da região, estudiosos sobre a Amazônia a nível nacional e internacional.

Considerada maior obra do atual Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a usina hidrelétrica de Belo Monte foi projetada no final da década de 1980, no rio Xingu, no Estado do Pará, no decorrer do governo de José Sarney e rejeitado por um amplo movimento social, fazendo com que o governo abandonasse o projeto.

No entanto, em 2005 o projeto foi retomado pelo governo Silva, com algumas modificações em relação à sua concepção original - a área alagada foi reduzida de 1.225 Km² para 502 Km². Essa alteração no projeto teve como objetivo não inundar as duas áreas indígenas localizadas na região³⁴.

O processo de discussão da viabilidade ambiental de Belo Monte se arrastou por décadas. Enfrentou quinze questionamentos judiciais sobre a viabilidade econômica da obra e os impactos sociais e ambientais; foi suspenso a partir de recomendação do Ministério Público Federal do Pará que apontou irregularidades no empreendimento.

Mas apesar de todos os argumentos consistentes contra a construção da usina de Belo Monte, esta saiu do papel e teve suas obras iniciadas em 2010, afirmando em seu Estudo de Impacto Ambiental ter considerado todos os requisitos exigidos para um desenvolvimento sustentável no Brasil.

É importante assinalar que o Estudo de Impacto Ambiental é uma exigência legal, pois a Lei 6.938/81, no seu artigo 8º, já previa a realização de estudos de impacto ambiental (EIA) e foi recepcionada e consagrada pela Constituição Federal de 1988. E mais: vale ressaltar que não há entre os doutrinadores ou em decisões judiciais manifestação discordante quanto a sua

³⁴ BERMANN, Célio. O Projeto da usina hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma, 2012, p 5-23.

exigibilidade³⁵. Os questionamentos em torno da viabilidade do empreendimento Belo Monte ainda são recorrentes e sua análise, neste artigo, terá como referência o Painel de Especialistas³⁶.

Para melhor compreender as dificuldades e problemas ambientais que se deram com a construção da usina de Belo Monte, será analisado o projeto em seus três principais níveis de impactos – impactos sociais, impactos ambientais e impactos econômico-financeiros, embora reconheça-se a interligação, o entrelaçamento entre eles, a interferência de um impacto em relação a outro. Será levado em conta, também, os aspectos legais que perpassam todos os níveis de impactos ambientais.

Quanto aos impactos sociais, todo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) visando a licença ambiental, terá que levar em consideração a população afetada direta e/ou indiretamente pela construção de uma hidrelétrica. No caso de Belo Monte, inserida na região amazônica, a questão social é bastante delicada uma vez que se encontra nessa região os remanescentes indígenas que devem ser respeitados na sua diversidade social, direito esse garantido constitucionalmente, de acordo com o artigo 231 da Constituição Federal³⁷. Portanto, a questão social dos indígenas não pode ser confundida com a política de integração dos povos da floresta.

A remoção da população indígena das suas terras é impedida pela Constituição Federal no parágrafo 5º do Artigo 231³⁸. Esse requisito constitucional foi o que levou à redução da área inundada inicialmente que era de 1.200 km² para 516 km², pois seriam afetadas duas áreas indígenas localizadas na região: Juruna do Paquiçamba e Arara da Volta Grande. Além do mais, de acordo com Bermann, professor e colaborador do Painel de Especialistas, esse foi o artifício utilizado para desconsiderar as consequências sociais e ambientais das populações não inundadas pela formação dos reservatórios, mesmo sabendo-se que a região da Volta Grande do Xingu sofrerá uma severa diminuição dos níveis de água no trecho seccionado do rio. Para os autores do Painel de Especialistas, a garantia de uma vazão de 700m³/s é uma ficção e não permite à população da região (incluindo as comunidades indígenas de Paquiçamba e Arara), água suficiente para suas necessidades, como transporte e alimentação à base de peixe.

³⁵ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento Ambiental, 2016, p. 78

³⁶ Trabalho realizado por cientistas e professores de universidades brasileiras de excelência que fazem, de forma independente, uma análise sobre o Estudo de Impacto Ambiental e sobre o Relatório de Impacto Ambiental de Belo Monte.

³⁷ Artigo 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

³⁸ Artigo 231, §5º. É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

E ainda, a população indígena e ribeirinhas que não tiveram suas terras inundadas, foram afastadas, deliberadamente, do processo de discussão da obra, não participando de audiências públicas, embora seja essa participação garantida pela legislação ambiental brasileira³⁹ à toda população atingida pelos projetos de hidrelétricas. Baines⁴⁰ considera essa uma tentativa de subordinação dos indígenas, sem direito à voz na discussão.

Para Magalhães et al(2009), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de Belo Monte, não consideram os fluxos migratórios historicamente existentes no Vale do Xingu e na região de Altamira-PA, considerando somente os fluxos migratórios em função da construção da usina de Belo Monte. Dessa forma o EIA e o RIMA subestimam um dado importante: uma estimativa da população que poderá migrar para a região. Isso trará impactos substanciais para a região, sobretudo pela falta de elaboração de programas de mitigação de impactos advindos.

De acordo com essas autoras, tanto o Estudo quanto o Relatório de Impacto Ambiental, também subestimam a população rural residente e distorcem dados mais elementares de caracterização de população, como: população economicamente ativa, profissão e pirâmide etária, o que leva a distorções sociais.

Já os impactos ambientais, em uma análise independente sobre o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental de Belo Monte, os constituintes do Painel de Especialistas são unânimes em dizer que os impactos de Belo Monte são maiores que os levantados pelo Estudo de Impacto Ambiental de Belo Monte.

Diversos desses especialistas apontam para a alteração do regime de escoamento do rio - por um lado, alagamento de parte da região, e por outro lado a redução do fluxo de água, afetando a flora e a fauna locais, e, conseqüentemente, a perda irreversível de biodiversidade. Conforme simulações realizadas por Molina (2009), haverá intensa diminuição dos níveis de água no trecho conhecido por Volta Grande, além da diminuição significativa do lençol freático, ocorrendo o efeito inverso na altura da cidade de Altamira, onde o lençol freático se eleva e aumentam os riscos de inundação da cidade.

Alguns trabalhos mais recentes assinalam a presença da emissão de gás metano na atmosfera produzido pela decomposição da matéria orgânica abundante em reservatórios de usinas hidrelétricas. Esse gás é considerado mais perigoso que o dióxido de carbono porque é

³⁹ Sua previsão, apesar de está contida no §2º do artigo 11 da Resolução nº. 01/86 do CONAMA, apenas com a Resolução nº. 009/87 do CONAMA é que tal instituto foi regulamentado.

⁴⁰ BAINES, Stephen Grant é um dos autores do Painel de Especialistas, doutor em Antropologia Social e professor do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

mais eficiente na captura de radiação. O Painel de Especialistas destaca que o Estudo de Impacto Ambiental de Belo Monte não se manifesta sobre essa questão que tanto estrago provoca ao meio ambiente⁴¹.

Outro aspecto ressaltado pelo Painel de Especialistas é em relação à retórica sobre os impactos na Volta Grande que oculta o fato de que terras indígenas – Juruna de Paquiçamba e Arara da Volta Grande são diretamente afetadas pela obra. O Estudo de Impacto Ambiental de Belo Monte também não esclarece a dimensão do desmatamento em toda região que será afetada pelo reservatório de Belo Monte. Portanto, pode concluir que muitas são as omissões e falhas nos estudos de impactos ambientais desse empreendimento.

Em relação aos impactos econômico-financeiros, também conforme o Painel de Especialistas, o custo inicial do projeto Belo Monte era de R\$ 4,5 bilhões e quando o projeto foi retomado pelo governo Lula, passou a custar R\$ 19 bilhões que foi estabelecido por ocasião do leilão. Mas posteriormente foi submetido a uma revisão em virtude da inflação e ficou definido um novo montante de R\$ 28 bilhões. Mas as empresas envolvidas com as obras de construção e as empresas fabricantes de equipamentos estimam um custo de R\$ 30 bilhões, podendo chegar a R\$ 32 bilhões.

Para entender melhor a viabilidade econômico-financeira da obra deve-se levar em conta a sua capacidade de produção de energia. Dimensionada para gerar 11,2 mil MW, essa capacidade só estará disponível durante três meses do ano. E nos meses de setembro e outubro, em virtude do rio Xingu estar mais seco, a capacidade da hidrelétrica será no máximo de 1.172 MW. Em outras palavras: nesse período 90% da usina ficará parada.

Convém ressaltar a questão dos limites da judicialização em relação à obra de Belo Monte. Todas as Ações Cíveis Públicas obtiveram liminar (parcial ou total) pelo Juiz Federal, no julgamento em primeira instância. No entanto, todas as liminares foram derrubadas quando chegaram para julgamento do Presidente do Tribunal Federal, pois pode manifestar-se legalmente contra a liminar, alegando que a interrupção de uma obra pode causar “grave lesão à economia pública”.

Em 20 de dezembro de 2011, já no governo Rousseff, foi entregue à presidente em seu gabinete uma petição com mais de um milhão e trezentos e cinquenta mil assinaturas recolhidas ao longo de um mês, solicitando a interrupção das obras de Belo Monte. A resposta do governo foi “As obras não serão suspensas, em nenhuma hipótese”⁴². Na verdade, por trás dessa negativa

⁴¹ SEVÁ FILHO, A. Oswaldo, 2009, p. 129.

⁴² BERMANN, Célio. O Projeto da usina hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma, 2012, p. 19.

está o jogo financeiro que envolve a construção dessa megaobra feita por empreiteiras que contribuíram para o fundo de campanha da então candidata à presidência da República, Dilma Rousseff. Portanto, frente à lei 6.938/81 e frente à Constituição Federal, optou-se pela compensação financeira a empresas como: Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, OAS, N. Odebrecht, entre outras⁴³.

Pelo estudo ora feito sobre a usina hidrelétrica de Belo Monte, o que nos sugere as reflexões é que há uma falta de legitimidade dos governos petistas, que embora se digam democráticos e populares, mostram-se autoritários em questões tão essenciais para o desenvolvimento sustentável, como a decisão de executar o projeto Belo Monte, mesmo sabedores dos impactos ambientais que afrontam não só o equilíbrio ecológico, como as condições de vida das populações ribeirinhas e da população em geral daquela região.

Desrespeita também os direitos dos indígenas remanescentes da região norte e entra em contradição com o discurso oficial da tomada do crescimento sustentável.

A falta de legitimidade está entrelaçada com a questão do autolicensing e com a falta de eficácia da norma, que por sua vez demonstra a discricionariedade do ato administrativo que permite manobras e artifícios no processo de licenciamento ambiental brasileiro e que levou à tomada de decisões que vão de encontro com os anseios de desenvolvimento sustentável brasileiro.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo pretende, sobretudo, dar uma contribuição ao debate científico sobre um dos principais instrumentos instituídos na Política Nacional de Meio Ambiente do Brasil: o licenciamento ambiental. Entender seus avanços, seus recuos, suas limitações é algo muito importante como resultado das reflexões ora desenvolvidas.

Mas, em primeira mão, pode-se afirmar que somente o desenvolvimento sustentável é capaz de impulsionar a qualidade de vida da população brasileira, embora não se possa negar a grande importância das atividades produtivas, o crescimento econômico do país.

E, diante do exposto, como conclusão geral, o que se pode afirmar é que as normas e os procedimentos para o licenciamento de grandes usinas hidrelétricas no Brasil precisam ser reapreciados, rediscutidos, reavaliados. Isso porque as experiências em construção de usinas hidrelétricas no Brasil têm se mostrado frustrantes em termos de sustentabilidade. O caso

⁴³ BERMANN, Célio. O Projeto da usina hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma, 2012, p. 13-14.

ilustrado de Belo Monte demonstra que há bastante equívocos quanto à legislação ambiental brasileira, uma vez que os impactos ambientais são visíveis, e, por outro lado, a voz da população não é levada em conta pelo governo federal, apesar da presença de instrumentos democráticos tão essenciais à um Estado de Direito, como as audiências públicas e o poder de veto exercido pela população; instrumentos esses que fazem parte do processo de licenciamento de usinas hidrelétricas.

Um dos problemas detectados no licenciamento ambiental, é a discricionariedade do Administrador. Isso porque a discricionariedade termina por ignorar a legislação pertinente, demonstrando que um sistema de gestão ambiental necessita não apenas de uma estrutura administrativa formal, mas que as leis sejam respeitadas e os interesses da população sejam levados em conta. E mais: tem-se que vislumbrar que o Direito Ambiental evoluiu, tornando-se um ramo autônomo com normas e princípios próprios, com institutos característicos, como é a licença ambiental.

Portanto, respeitados os entendimentos contrários aos que ora defendo, não vislumbro outra possibilidade quanto à natureza jurídica da licença ambiental, senão defini-la como de natureza vinculada, e, como tal, a lei não deixa opções para a Administração Pública, ou seja, esta não tem liberdade para escolher a forma de agir, ficando adstrita às determinações da lei.

Mas o que se percebe é que há certa margem de liberdade da Administração, como se fosse o licenciamento um conjunto de atos discricionários, baseados em critérios de conveniência e oportunidade, como se deixou entrever no caso da usina Belo Monte, gerando diversos questionamentos sobre sua viabilidade.

Junto a essa questão da discricionariedade tem-se o problema do autolicensing, que parece ser uma só moeda com suas duas faces: de um lado da moeda a discricionariedade do Administrador, do outro lado da moeda o autolicensing. Ora, se o empreendedor é o Estado, podemos concluir que o controle do Estado está nas mãos do próprio Estado e não na tutela da sociedade civil que em geral é constrangida, afastada das audiências públicas e tem, muitas vezes, o seu poder de veto obstruído.

Conclui-se, portanto, que apesar da lei não vedar que a pessoa jurídica de direito público licencie sua própria atividade, ao licenciar uma obra, a administração pública está licenciando a si própria, e assim sendo, atenta contra os princípios da impessoalidade e moralidade previstos na Constituição Federal, no seu artigo 37, contaminando, então, o processo de licenciamento.

Portanto, mesmo se tratando de um ato de natureza vinculada, não há como negar traços de discricionariedade por parte da Administração no autolicensing, uma vez que postulante e julgador confundem-se na mesma autoridade.

Neste particular, infere-se que essencial à avaliação da licença ambiental é o Princípio da Publicidade dos Atos Públicos, previsto na Constituição Federal no caput do artigo 37, para que se possa crescer em importância e eficácia a fiscalização e a participação popular, com o seu poder de veto quando necessário se fizer, a fim de defender e preservar o meio ambiente, atendendo aos reclames da Constituição Federal no seu artigo 225. Absurdo é supor que o administrador possa conceder o licenciamento ambiental para início da atividade econômica por critério de mera conveniência e/ou oportunidade, desconsiderando as análises técnicas no EIA e RIMA, nos casos de UHEs.

Pode-se concluir que o discurso oficial que nega os impactos ambientais, que negligencia a avaliação dos riscos à saúde e à segurança hídrica, que superdimensiona a geração de energia com a construção de usinas hidrelétricas, que alega grave lesão à economia pública caso ocorra a interrupção de uma obra, é um discurso falacioso que não consegue esconder a degeneração das instituições públicas que sofrem a falta de credibilidade da sociedade diante dos favorecimentos privados no desempenho de cargos públicos e dos favorecimentos de empreiteiras como Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, OAS, Norberto Odebrecht, entre outras, em prejuízo do interesse ambiental.

Portanto, necessário se faz rediscutir normas e procedimentos da licença ambiental brasileira, lembrando que toda crise gera oportunidade de superação.

Por fim, cabe assinalar que o atual momento de crise econômica por qual passa o país, pode aprofundar ainda mais o risco para a política do meio ambiente, uma vez que o apelo da produção tende a ser mais explorado do que o apelo do ambiente equilibrado ecologicamente.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do Estado brasileiro**. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M.. A Constituição de 1988 na vida brasileira. Aderaldo & Rothschild editores. Anpocs: São Paulo, 2008.
- ANDRADE, André. O desafio do licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no Brasil. **Revista brasileira de energia**, vol. 17, nº2, 2º semestre, 2011, p. 18.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 9ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 128.
- BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense**, p. 30-39.
- BERMANN, Célio. **O projeto da usina hidrelétrica de Belo Monte**: a autocracia energética como paradigma. Novos Cadernos NAEA, v. 15, nº1, p. 5-23, São Paulo: Junho, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. 3ª ed., Coleção Justiça e Direito. São Paulo: Martins Editora, 2010.
- BURSZTYN, Marcel (org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 87.
- DE MORAES, Alexandre (org.). Constituição da República Federativa do Brasil. 29ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª ed. Curitiba: Editora Positivo, 2014.
- FERREIRA, Luciana de Moraes. A força vinculatória do licenciamento ambiental. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 209, julho/setembro, 1997.
- FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.70/73.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.
- GONÇALVES, Daniel Bertoli. Desenvolvimento sustentável: o desafio da presente geração. **Revista espaço acadêmico**, nº 51, agosto, 2005. Disponível em www.espaçoacademico.com.br. Acesso em 30 de julho de 2016.
- LEFF, Enrique. **Globalização, ambiente e sustentabilidade do desenvolvimento**. In: LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MAGALHÃES, Sonia; MARIN, Rosa Azevedo; CASTRO, Edna. **Análise de situações e dados sociais, econômicos e culturais**. Painel de Especialistas. (http://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/resumo_executivo_painel_de_especialistas_out2009.pdf)

- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MATOS, Carlos. **Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização**: alternativa de sobrevivência ou nova utopia? In: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 156.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª edição, São Paulo: Malheiros, 2000.
- OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.
- REIS, Cláudio. Belo Monte e o progresso. *Revista Sociologia* nº40.
- REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas**. Belo Horizonte: Editora Foro, 2007.
- SANTOS, Thauan; et al. Belo Monte: Impactos sociais, ambientais, econômicos e políticos. **Revista Tendências**, vol. 13, nº 2. Universidade de Nariño, Colômbia: 2012.
- SEVÁ FILHO, A. Oswaldo. **Prevalecerão a ética e a lógica?** Razões para ser bloqueado juridicamente o processo de licenciamento do projeto de hidrelétrica Belo Monte, ora em curso perante o IBAMA. In: MAGALHÃES, Sônia; MARIN, Rosa Azevedo; CASTRO, Edna. *Análise de situações e dados sociais, econômicos e culturais. Painel de Especialistas*. Belém: 2009. Disponível: http://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/resumo_executivo_painel_de_especialistas_out2009.pdf. P. 129
- TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **O licenciamento ambiental**. 6ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.