

UMA PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO ACENDE BRASIL

#12
ANO 2011

energia

**Instituto
acende Brasil**
O OBSERVATÓRIO
DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

SUSTENTABILIDADE • ECONÔMICA • **AMBIENTAL** • SOCIAL

- Controle dos impactos • Conservação da biodiversidade
- Respeito às comunidades • Educação e saúde
- **Transparência e diálogo**

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A BUSCA DA EFICIÊNCIA

O Brasil precisa investir todos os anos em geração de energia elétrica cerca de R\$ 17 bilhões para manter as atuais taxas de crescimento da economia, sendo que 10% do custo de um empreendimento de energia referem-se a aspectos sociais e 2% a aspectos ambientais.

O DIAGNÓSTICO

Os desafios a serem vencidos e o quanto eles têm custado. Pág. 3

O DEBATE

Mais que identificar problemas, o Instituto Acende Brasil apresenta propostas para o aprimoramento do licenciamento ambiental de empreendimentos de energia elétrica. Pág. 4

A PERCEPÇÃO DE QUEM ATUA NO SETOR

Levantamento do geógrafo Roberto Messias Franco esboça mapa detalhado de questões que afetam a área ambiental. Pág.12

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que desenvolve ações e projetos para aumentar o grau de **Transparência e Sustentabilidade** do Setor Elétrico Brasileiro. Para alcançar este objetivo, adotamos a abordagem de Observatório do Setor Elétrico Brasileiro.

Atuar como um **Observatório** significa pensar e analisar o setor com lentes de longo prazo, buscando oferecer à sociedade um olhar que identifique os principais vetores e pressões econômicas, políticas e institucionais que moldam as seguintes dimensões do Setor Elétrico Brasileiro:



**AGÊNCIAS
REGULADORAS**



**GOVERNANÇA
CORPORATIVA**



**IMPOSTOS E
ENCARGOS**



LEILÕES



**MEIO AMBIENTE
E SOCIEDADE**



**OFERTA DE
ENERGIA**



RENTABILIDADE



**TARIFA E
REGULAÇÃO**

Presidente: Claudio J. D. Sales
Diretor Executivo: Eduardo Müller Monteiro
Assuntos Econômicos e Regulatórios: Richard Lee Hochstetler
Desenvolvimento Sustentável: Alexandre Uhlig
Análise Política: Cibele Perillo
Staff: Eliana Marcon e Melissa Oliveira

São Paulo:
Rua Joaquim Floriano, 466 Edifício Corporate, conj. 501
CEP 04534-004, Itaim Bibi - São Paulo, SP, Brasil
Telefone: +55 (11) 3704-7733

Brasília:
SCN Quadra 5, Bloco A, sala 1210
Brasília Shopping and Towers
CEP 70710-500 - Brasília, DF, Brasil
Telefone: +55 (61) 3963-6007

Email Corporativo: contato@acendebrasil.com.br

Assessoria de Imprensa: Tania Regina Pinto
Telefone: +55 (11) 3704-7733 / (11) 8383-2347

Energia, uma publicação do Instituto Acende Brasil, aborda a sustentabilidade nas suas três dimensões: econômica, ambiental e social.

Versão impressa e online: www.acendebrasil.com.br
Jornalista Responsável: Tania Regina Pinto (Mtb 11.580)
Projeto Gráfico: Cacumbu Design
Diagramação: Amapola Rios
Fotos: Studio Art Brasília

O meio ambiente é um bem comum e utilizá-lo sempre implicou buscar algum tipo de permissão ou autorização. No século XVII, por exemplo, já existia a exigência de autorização para extração de pau-brasil. Mas foi só na Era Vargas, no século XX, com um ambiente político-institucional favorável, que se permitiu a ampliação do conceito de autorização. O que ainda não se consolidou é a eficácia de tal prática.

A influência e pressão de movimentos organizados voltados à proteção da natureza e à necessidade de reorganização da exploração florestal no país estabeleceram importantes referenciais para a construção de uma nova política ambiental, registrada na Constituição de 1934.

Nesta Constituição, pela primeira vez, a proteção à natureza aparece como princípio fundamental. E, no mesmo ano, as primeiras áreas protegidas são estabelecidas com a criação dos códigos Florestal, de Águas, de Caça e Pesca e do Decreto de Proteção aos Animais.

Quase quatro décadas depois, com o surgimento de novos movimentos, o meio ambiente volta à cena com a reunião de Estocolmo, na Suécia, onde é criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. No Brasil, em resposta, surge a Secretaria Especial do Meio Ambiente no Ministério do Interior. E, no início dos anos 80, a Lei 6.938 institui a Política Nacional do Meio Ambiente.

A Lei 6.938 define competências e incorpora no ordenamento jurídico brasileiro o Estudo de Impacto Ambiental (um regime de responsabilidade civil para danos ambientais) e cria, de forma inovadora, o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), um colegiado para a discussão das questões ambientais com a participação de segmentos representativos da sociedade.

Na mesma década, com a Constituição de 1988, a proteção ao ambiente ganha capítulo exclusivo. E para fazê-lo cumprir é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Século XXI. *Diagnóstico realizado pelo Instituto Acende Brasil, pesquisa do geógrafo Roberto Messias Franco e estudo do Banco Mundial indicam que o grande desafio do licenciamento ambiental brasileiro é aumentar sua eficiência. Nesta direção, o VII Fórum propõe a discussão dos problemas relacionados ao licenciamento ambiental de empreendimentos de energia elétrica, a avaliação do cumprimento dos prazos de emissão de licenças e a análise das alternativas para aprimoramento do processo.*

Claudio J. D. Sales

Presidente do Instituto Acende Brasil

Este Energia contém a transcrição editada do VII Fórum Instituto Acende Brasil – Licenciamento Ambiental: a Busca da Eficiência, realizado em 12 de abril de 2011, no Centro de Convenções Brasil 21, em Brasília (DF).

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A BUSCA DA EFICIÊNCIA

O Diagnóstico

A potência instalada de energia elétrica no Brasil, desde a criação do IBAMA, em 1989, cresceu duas vezes e meia, o que significou o licenciamento de centenas de empreendimentos de geração, transmissão e distribuição de eletricidade. Para dar conta do aumento, foram estruturadas as áreas de licenciamento ambiental nos estados, contratadas dezenas de técnicos e publicadas dezenas de normas. O diagnóstico elaborado pelo Instituto Acende Brasil, no entanto, indica necessidade contínua de aprimoramento - em busca de um processo de licenciamento ambiental mais eficiente - e lista os principais problemas a serem enfrentados.

São eles:

- Falta de planejamento territorial integrado que considere os aspectos físicos, bióticos, sociais e econômicos de cada região do país.
- Descompasso entre o licenciamento de linhas de transmissão e de usinas de geração, o que compromete a entrega da energia aos centros consumidores.
- Exigências descabidas e desproporcionais nos Termos de Referência (TR) para elaboração de estudos de impacto ambiental e para julgamento da viabilidade ambiental dos empreendimentos.
- Tendência à centralização do licenciamento ambiental no âmbito federal ou à judicialização dos processos quando há problemas de interpretação de normas e procedimentos legais.
- Ausência de objetividade nos debates propostos nas audiências públicas - criadas em 1987 como espaço para críticas, sugestões e esclarecimento de dúvidas.
- Falta de articulação, interatividade e cooperação entre os órgãos públicos envolvidos no processo de licenciamento ambiental.
- Indefinição quanto à competência de cada um dos vários órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental, gerando debates intermináveis, atrasos e interpretações equivocadas durante o processo.
- Descumprimento de prazos para o licenciamento ambiental de empreendimentos. Baixa qualidade dos serviços devido à alta rotatividade de técnicos concursados na Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA.
- Exigência de complementação frequente dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), devido à sua baixa qualidade técnica, o que compromete o andamento das análises e gera desconfiança quanto ao cumprimento das condicionantes e recomendações feitas para o empreendimento.

OS NÚMEROS DO BANCO MUNDIAL

O Brasil precisa investir todos os anos em geração de energia elétrica R\$ 17,5 bilhões para manter as atuais taxas de crescimento da economia. De acordo com estudo do Banco Mundial sobre licenciamento ambiental de hidrelétricas, 10% do custo de um empreendimento de energia tem a ver com aspectos sociais e 2% com aspectos ambientais. Em outras palavras, o custo social - o que é investido em educação, saúde, segurança e remanejamento da população - é cinco vezes maior que o custo ambiental.

Problemas no licenciamento ambiental, entretanto, têm acarretado um aumento nos custos socioambientais, que variam entre 1,1 e 5,4%.

Esses números foram obtidos a partir da análise de processos de 25 usinas hidrelétricas licenciadas pelo IBAMA.



As Propostas

Mais que identificar problemas e desafios, o Instituto Acende Brasil apresenta propostas para o aprimoramento do licenciamento ambiental dos empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica.

1. Incorporar os Instrumentos de Planejamento no processo de Licenciamento Ambiental

Regulamentar, por decreto, os empreendimentos que podem ser dispensados de procedimentos ou informações relativas à etapa de Licença Prévia (LP) e simplificar o respectivo Estudo de Impacto Ambiental no caso de os dados já constarem de avaliações globais e/ou instrumentos de planejamento (tais como Avaliação Ambiental Integrada e zoneamento econômico-ecológico preexistente).

2. Estabelecer a obrigatoriedade da obtenção das Licenças Prévias antes de leilões de linhas de transmissão

As linhas de transmissão associadas a obras de geração formam um conjunto indissociável, mas não têm sido objeto de licenciamento integrado.

3. Definir as competências para o licenciamento ambiental (federal, estadual, municipal)

É indispensável e urgente a compatibilização e a votação do Projeto de Lei da Câmara 1/2010, que trata do tema. A definição clara da competência do licenciamento ambiental aumentará a segurança jurídica dos processos e reduzirá os questionamentos do Ministério Público.

4. Definir o que é “patrimônio espeleológico”

Com vistas à agilização dos procedimentos de definição de área de influência, sugere-se que o art. 4º, parágrafo 2º, da Resolução CONAMA 347/04, seja retificado para que a área de influência seja “aprovada” pelo órgão ambiental e não “definida”.

Da mesma forma, a redação proposta para o art. 2º, inciso III, da Resolução CONAMA 347/04, seria alterada para: “III - patrimônio espeleológico: o conjunto de elementos bióticos e abióticos, sócio-econômicos e histórico culturais, subterrâneos ou superficiais, presentes nas cavidades naturais altamente relevantes ou a estas associadas”.

5. Revisar o processo de licenciamento de empreendimentos de baixo impacto ambiental e definir, em lei, o termo “significativo impacto ambiental”

A nova definição constituiria um novo referencial para a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e para procedimentos simplificados de licenciamento ambiental para empreendimentos de baixo impacto ambiental. Para tanto, é necessária a revisão da Lei 6938/81, com estabelecimento de características dos projetos que serão licenciados a partir destes critérios. O processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de baixo impacto deverá prever e regulamentar a concessão simultânea das licenças prévias (LP) e de instalação (LI), e a concessão de licenças e autorizações simplificadas.

6. Emitir licenças por decisões colegiadas do órgão licenciador

No nível federal, deve ser regulamentada e efetivada a concessão das licenças pelo Conselho Gestor do IBAMA que decidirá sobre a emissão das licenças pelo próprio IBAMA a partir de pareceres conclusivos da Diretoria de Licenciamento. As licenças serão levadas para conhecimento do CONAMA.

7. Estabelecer o Conselho de Governo para o Meio Ambiente

Previsto na Lei 6938/81, art. 6º, com a função de “assessorar o Presidente da República na formulação da Política Nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais”. Este Conselho deve ser regulamentado por Decreto e composto pelos ministros: da Casa Civil, do Meio Ambiente, das Minas e Energia, da Agricultura, do Desenvolvimento Econômico, da Aquicultura e Pesca, da Justiça, da Ciência e Tecnologia, da Reforma e Desenvolvimento Agrário e da Defesa.

8. Revisar a composição e o funcionamento do CONAMA

Sem perda de representatividade e com o intuito de tornar mais presente e equilibrado o Conselho, propõe-se que o CONAMA passe a ter 36 membros: nove do Governo Federal; nove dos Estados e Municípios, nove da sociedade civil organizada e nove dos setores produtivos.

O CONAMA deve organizar anualmente reuniões regionais, em virtude do tamanho e da variedade dos ambientes físicos, econômicos e socioculturais do Brasil, para discutir os temas referentes às regiões: Norte e Centro-Oeste; Nordeste; e Sul e Sudeste.

Permanecem três reuniões anuais da Plenária Nacional, nas quais serão aprovadas as Resoluções.

9. Definir a atribuição do Instituto Chico Mendes (ICMBio) em relação ao licenciamento ambiental

As atribuições do ICMBio em relação ao licenciamento ambiental devem restringir-se àquelas atividades localizadas dentro de Unidades de Conservação de uso sustentável, ou às atividades que tenham influência direta sobre os atributos e as propriedades científicas das unidades de conservação, apontadas em seus planos de manejo, ou zonas de amortecimento “até 10 km de proximidade” antes da existência do Plano de Manejo (Lei 9985/00).

10. Definir e disponibilizar Termos de Referência por Tipologia, Porte e Potencial de Impacto dos Empreendimentos

Disponibilizar os Termos de Referência para todas as categorias de empreendimentos nos sites dos órgãos licenciadores, considerando a tipologia e a dimensão do empreendimento. Os órgãos licenciadores deverão elaborar os Termos de Referência para os estudos ambientais, a ser divulgados por Instrução Normativa, com vistas à redução efetiva do prazo na etapa inicial do processo de licenciamento ambiental.

11. Estabelecer, por meio de Instrução Normativa, reuniões entre o empreendedor e o órgão licenciador para acompanhamento do processo de licenciamento ambiental

Tais reuniões devem dar-se com a equipe técnica do órgão licenciador responsável pelo projeto, em particular nos casos que exijam Estudo de Impacto Ambiental, a fim de fornecer informações adicionais e sanar dúvidas.

12. Criar um “Balcão Único” de licenciamento ambiental

Uma única instituição será responsável pela consulta e articulação com as outras instituições (Iphan, FUNAI, Fundação Palmares etc), estados e municípios. Na norma que criar o “Balcão Único” serão estabelecidos os prazos para manifestação e reuniões entre as instituições para discutir o projeto. O órgão licenciador será o canal oficial de comunicação com o empreendedor e o responsável por reunir as aprovações e pareceres de outros intervenientes.

O Debate

Para refletir sobre os caminhos para melhorar o licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico e a oportunidade e viabilidade das propostas, participaram do VII Fórum Instituto Acende Brasil – Licenciamento Ambiental: a busca da eficiência, o geógrafo Roberto Messias Franco, ex-presidente do IBAMA e ex-secretário especial de Meio Ambiente; Evandro Leite Vasconcelos, diretor de Energia da Light; Francisco Romário Wojcicki, secretário-executivo adjunto do Ministério das Minas e Energia; Garo Batmanian, coordenador de Programas do Banco Mundial; e Raul Telles do Valle, coordenador de Política e Direito do Instituto Socioambiental.

Evandro Leite: As grandes questões no licenciamento ambiental para o empreendedor e para a sociedade brasileira são a imprevisibilidade e a incerteza, que custam caro. Um caminho a ser pensado é discutir qual o papel do Estado no licenciamento de obras de infraestrutura. Estamos vivendo um dos momentos mais ricos da história do país do ponto de vista econômico e social. O grande risco na sustentabilidade desse processo é não ter infraestrutura que sustente esse desenvolvimento. Interessa à nação viabilizar infraestrutura para o país e, portanto, é papel de governo, num primeiro momento, licenciar estas obras. **Devemos pensar uma lei no Congresso Nacional que aprove o plano decenal de expansão do setor elétrico com todas as condicionantes ambientais dos empreendimentos a serem licitados, incluindo a Licença Prévia. Assim, as demais etapas – Licença de Instalação e Licença de Operação – seriam apenas etapas verificatórias.**

Raul Telles: A Licença Prévia deveria ser o momento onde, muito claramente, são avaliados e apontados todos os impactos e definidas todas as medidas para mitigá-los, de forma que o empreendedor possa ter uma ideia do custo real da obra. Só que o nosso processo de licenciamento ambiental não foi pensado para obras estruturantes de interesse do Estado. Por isso, muitas vezes, acabam gerando uma pressão indevida. As LPs demoram muitos anos por ausência de decisão preliminar sobre as grandes questões, como a viabilidade de uma obra e a relação custo-benefício. Sem essas informações, o que se vê hoje são Licenças Prévias genéricas, que indicam os problemas mas não dizem como solucioná-los; com condicionantes genéricas, que nem sempre podem ser cumpridas pelo empreendedor por representarem um custo maior na geração de energia. Resumindo: não é bom nem para a sociedade nem para o empreendedor. **Se a LP pudesse cumprir a função que está na lei – que é avaliar efetivamente os impactos e propor as medidas concretas para mitigá-los –, já teríamos resolvido uma boa parte dos problemas.**

Francisco Romário: Existe uma visão de empreendedor do negócio de geração de energia que o Estado não tem. Talvez, por isso, os empreendimentos que estão 100% na mão do Estado estejam muito mais atrasados que os empreendimentos na mão do agente privado. Nos casos em que Estado e agente privado (sociedades de propósito específico) atuam juntos, o Estado aprende lições e tem segurança dos dois lados, diminui o risco econômico-financeiro de um lado e de outro lado fica mais fácil conversar com EPE (Empresa de Pesquisa Energética), IBAMA (órgão federal responsável pelo Meio Ambiente), Instituto Chico Mendes (que cuida das unidades de conservação). E, na maioria das vezes, o empreendimento entra em operação antes do prazo previsto.

Garo Batmanian: Parte do problema começa quando o governo planeja que vai fazer a licitação da obra em



dois anos, quando o próprio governo sabe que o processo demora dois anos e oito meses. O resultado é que a LP embute estudos ainda a serem feitos para acelerar o processo de licenciamento, de modo a cumprir os dois anos previstos no planejamento. Mas sabe-se que nas condições atuais, sem intervir no processo – sem entrar no mérito se as condições são boas ou não –, vai demorar dois anos e oito meses. É como estar em São Paulo e não levar em conta que o trânsito de sexta-feira às 18 horas é diferente do trânsito no domingo. Sabe-se que por outras pressões se coloca um prazo para fazer o leilão. É importante ressaltar que todo atraso acontece no Termo de Referência. O resto está na média mundial. Por uma questão estratégica tem-se que fazer em dois anos e acaba-se dando uma Licença Prévia com condicionantes que têm estudos incompletos. Para mudar isso, é necessário planejar melhor.

Roberto Messias: Nós não temos a cultura de planejar no médio e longo prazo e isso dificulta os caminhos para a simplificação do processo de licenciamento ambiental. Processo que inclui apresentação de Termo de Referência (TR); Licença Prévia (LP) para saber a viabilidade daquele tipo de empreendimento para aquele lugar; Licença de Instalação (LI), que é o “como fazer”; e Licença de Operação (LO) que, a rigor, se existisse confiabilidade de todos os elementos envolvidos, seria até dispensável. No entanto, mesmo sem um cenário futuro ainda é possível simplificar os processos, elegendo-se o que é mais importante.

Evandro Leite: É preciso resgatar o planejamento integrado sob o ponto de vista da bacia e pensar as diversas alternativas que se tem quando se está licenciando um empreendimento específico. Hoje, o planejamento é feito só sob o ponto de vista energético. Mas a melhor partição de queda, sob o ponto de vista energético, não é necessariamente a melhor sob o ponto de vista ambiental. Integrar estes dois aspectos é fundamental para se definir o melhor local para se construir uma hidrelétrica. Prover energia elétrica é uma demanda da sociedade, é papel do Estado e do governo.

Garo Batmanian: A chave, a meu ver, é ter o meio ambiente no planejamento. O Brasil construiu hidrelétricas na Amazônia que são ruins, mas isso não quer dizer que toda hidrelétrica na Amazônia será ruim. Digo isso para salientar que o processo de licenciamento ambiental é importante e já não se cometem os mesmos erros do passado. É melhor fazer uma hidrelétrica do que uma termelétrica a óleo diesel do ponto de vista do meio ambiente. Mas isso não prescinde do fato de que deve ser uma hidrelétrica boa. Nós temos um grande desafio pela falta de pesquisa científica, pela falta de dados principalmente sobre a Amazônia. Um bom planejamento tem sustentabilidade no longo prazo, sustentabilidade ambiental, econômica e

social. Se incorporássemos a questão ambiental na hora da elaboração do planejamento do setor, metade dos problemas do licenciamento deixaria de existir. Quando for estudar o rio, é melhor incluir a análise de todas as suas vocações e decidir se serão uma, duas, três usinas. Enfim, analisar todos os empreendimentos, e não um empreendimento de cada vez.

Raul Telles: A eficiência pode ser vista de duas formas: do ponto de vista do empreendedor, que visa à rapidez no processo e adequação de custo, e do ponto de vista da sociedade, garantindo que maus projetos não se realizem e que se aperfeiçoem as propostas. Mas é papel da União promover um planejamento territorial integrado, o que resolveria grande parte dos problemas que temos vivenciado.

Francisco Romário: A primeira experiência que estamos fazendo para discutir a bacia hidrográfica é no Tapajós e está interessante porque estamos criando a consciência de que temos de incorporar a componente ambiental.



Proposta: Incorporar Instrumentos de Planejamento no processo de Licenciamento Ambiental

Francisco Romário: O caminho é esse. O Ministério de Minas e Energia entende que linha de transmissão é empreendimento de baixo impacto ou até de nenhum impacto em 70% dos casos. E, desde janeiro, está trabalhando junto com o Ministério do Meio Ambiente um decreto com proposta de sistematização do processo de licenciamento para a área de Transmissão, tirando eventuais arbitrariedades.

Garo Batmanian: A melhor proposta, a meu ver, não é incorporar os instrumentos de planejamento no processo de licenciamento ambiental, mas, sim, incorporar as questões ambientais ao planejamento, porque o que está acontecendo é uma sobrecarga de expectativa em relação ao licenciamento ambiental. Hoje em dia, a questão ambiental só é discutida no ato de licenciamento, na audiência pública, no final do processo do Estudo e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).

Roberto Messias: Planejar implica conhecer. Muitas coisas são discutidas durante o processo de licenciamento ambiental porque a sociedade não tem outros canais para se manifestar.

Raul Telles: Nós também não estamos satisfeitos com a forma como as audiências públicas ocorrem. Em primeiro lugar, porque o licenciamento acaba sendo o muro das lamentações de todos os problemas do planejamento, de avaliação, de integração de informações. É preciso, primeiro, discutir com a sociedade no momento do planejamento territorial se teremos hidrelétricas nesta ou naquela bacia, quantas serão etc. É possível, ainda, utilizar modelos diferenciados para ouvir a sociedade. Audiência pública é um modelo pensado há 20 anos para uma sociedade muito menos organizada. Nós temos hoje a sociedade organizada em várias esferas, existem conselhos de vários tipos. Há outros tipos de consulta, não só por meio de reuniões gerais mas também consultas que permitam somar informações sobre angústias, anseios e preocupações da sociedade. **A audiência pública não pode ser o único espaço onde a sociedade pode manifestar-se.** Por falta de outros canais de manifestação é que as audiências públicas acabam sendo infrutíferas para todos os lados.

Proposta: Estabelecer a obrigatoriedade da obtenção das Licenças Prévia antes de leilões de linhas de transmissão

Francisco Romário: O Ministério de Minas e Energia tem trabalhado nisso e entende que nesse momento essa obrigatoriedade, como está na proposta, não é vista com bons olhos. A garantia de ter Licença Prévia não garante que o empreendimento estará pronto dentro do prazo. As linhas de transmissão são de baixo impacto ambiental ou de



impacto não significativo. Um relatório ambiental simplificado pode resolver o problema desde que os Termos de Referência (TRs) sejam muito bem elaborados. Por outro lado, o empreendedor deve ter um compromisso de contratar os estudos. Na realidade o que se quer é um TR bastante adiantado para que o pedido de licenciamento saia, no máximo, em 45 dias, e, de posse do documento, faça-se um estudo em uma boa consultoria.

Raul Telles: Eu concordo com a necessidade de um planejamento integrado, apesar de grande parte das linhas de transmissão ter baixo impacto ambiental. Mas, pensando a Amazônia, o eldorado energético brasileiro, não é trivial fazer uma linha transmissão. Muitas vezes, dependendo do tamanho da hidrelétrica que se vai construir, dissociar a emissão da licença para linhas de transmissão da licença para a usina pode gerar um custo maior e mais dor de cabeça com a linha de transmissão do que com a construção da usina. É uma loucura imaginar que uma hidrelétrica está dissociada de sua linha de transmissão como se tem feito hoje. É fundamental voltar a ter um licenciamento integrado, usina e sua linha de transmissão, avaliando, mesmo com relatórios simplificados, os efeitos do empreendimento.

Francisco Romário: Obrigatoriedade da Licença Prévia de linha de transmissão antes da Licença Prévia da hidrelétrica tira mobilidade da linha de transmissão. O empreendedor fica engessado porque qualquer coisa que ele queira mudar no seu projeto – como construir uma subestação – esbarrará na exigência de um novo pedido de licenciamento. **Com relação às usinas no norte do país, a característica comum é que serão usinas de baixa queda. Por isso, estamos levando em consideração a possibilidade de se estabelecer um corredor de transmissão de todas as usinas que vão sair daquela bacia.**



Proposta:
Revisar o processo de licenciamento de empreendimentos de baixo impacto ambiental e definir, em lei, o termo “significativo impacto ambiental”

Raul Telles: Acho inútil definir o que seja “significativo impacto ambiental”. Baixo impacto me parece incompatível com a esfera federal, que só avalia empreendimentos de alto impacto, que envolvem mais de um estado. Considero importante o Conselho Nacional do Meio Ambiente participar do debate destas propostas, até porque é a sociedade quem deve dizer o que é e o que não é relevante.

Garo Batmanian: Existem critérios internacionais que podem ajudar a diminuir muito a subjetividade. Considero que antes de simplificar processos em demasia, é preciso simplificar as definições. Até porque simplificar processos inclui ter dados, ter estudos sobre a bacia. O princípio mundial de “significativo impacto”, por exemplo, refere-se à escala e permanência dos danos e a quantidade de pessoas afetadas. A interpretação do termo, aqui no Brasil, está discutindo maior ou menor como sendo significativo. Reservatório a fio d’água não significa que a usina passou a ser de baixo impacto, ter menos impacto, não implica ser interpretado como significativo, porque continua alagando uma área relativamente grande, que gera impactos permanentes.

Francisco Romário: A nossa expansão hidrelétrica, nos próximos vinte anos, ou vai impactar unidades de conversação no mosaico já existente ou terras indígenas. Acabaram os empreendimentos fáceis de fazer. A sociedade terá que decidir. Para atender ao crescimento do país temos que construir uma Usina Hidrelétrica de Santo

Antonio por ano. Já estamos pensando 2014, 2015, 2016. Os números são grandes. O compromisso é construir, e não destruir a natureza.

◀ **Evandro Leite:** Uma das questões que aflige o empreendedor não é o “significativo impacto ambiental” porque salvo raras exceções, ele é contemplado no EIA-Rima. O que aflige o empreendedor são as chamadas medidas compensatórias, que envolvem situações nas quais o empreendedor assume o papel do Estado. Isso é perverso para o empreendedor e para a sociedade. É a face obscura do Estado brasileiro, Estado arrecadador, que não mostra transparência, que imputa à sociedade uma elevada carga tributária que é repassada para o preço da energia, na medida em que impõe ao empreendedor construir hospital, asfaltar rua, construir estação de tratamento de esgoto, quando sua obra não gerou esse impacto. Hoje o empreendedor é coibido a contribuir por “n” instrumentos diferentes. Depende de certidões municipais e quando vai pedir para o prefeito, este último condiciona a emissão da certidão à construção de um posto de saúde que não está previsto em lugar nenhum.

Roberto Messias: É preciso uma visão nova sobre a questão da compensação. Compensação é para aquilo que não é mitigável. O que seria uma posição generosa do empreendedor sem querer ser romântico, poético, estratosférico? Uma posição de “vamos ganhar todos juntos”. Qual é esse limite? Parece-me que essa discussão não está bem feita ainda.

Raul Telles: Não deveríamos impor ao empreendedor custos não derivados da obra. Deve ser o que a obra vai causar, nem mais nem menos. Quando a usina chega, a promessa é de vida boa para todo mundo, de que todo

mundo vai ganhar. Não existe uma linha preliminar objetiva. Em Belo Monte, por exemplo, o empreendimento vai gerar um aumento da população gigantesco. Se a gente conseguisse pensar que é o Estado que está promovendo isso, tanto faz se isso vai ser cobrado na tarifa de energia ou no imposto. De alguma forma a sociedade vai pagar por isso. Quanto ao impacto, é difícil dimensioná-lo. Não há norma que resolva isso. Hoje está nas costas do técnico ambiental decidir o que é significativo impacto. No caso de Belo Monte, o empreendedor deveria ter uma atitude mais proativa de “ganha-ganha”. Essa atitude poderia diminuir as resistências se todos passassem a ser sócios no sucesso do empreendimento.

Francisco Romário: É claro que Belo Monte é carro-chefe nas grandes polêmicas. Mas as cidades no entorno de Belo Monte não têm saúde, saneamento, educação. Belo Monte vai ser a condutora disso.

Proposta:
Definir e disponibilizar Termos de Referência por Tipologia, Porte e Potencial de Impacto dos Empreendimentos

Garo Batmanian: A proposta que temos feito é que na Avaliação Ambiental Integrada (AAI) se olhe o conjunto de usinas que serão construídas e se tire uma Licença Prévia única para esse conjunto, uma licença de viabilidade ambiental. **Defendemos Termos de Referência (TR) mais detalhados, e não os inventários e listas atuais.** Quanto à



estrutura para se fazer isso, ela terá que ser criada. Sabemos que o IBAMA não tem equipe interdisciplinar, que a maioria das pessoas é da área ambiental, que não existe um procedimento claro que garanta que FUNAI, IPHAN e as áreas sociais sejam claramente ouvidas. Em outros países – e o Banco Mundial faz isso em seus próprios projetos, de significativo impacto –, o Termo de Referência vai para consulta durante 30 dias e a audiência pública é para discutir o resultado do estudo, e não os estudos que estão faltando. Discutir o Termo de Referência antes, circular para a sociedade, é bom. Nós recomendamos começar definindo Termo de Referência por tipologia, porte e potencial de impacto e, depois, trazer as pessoas para discutir o específico, fazer consulta de 30 dias e, só então, colocar o Termo de Referência na mão do empreendedor.

← **Roberto Messias:** Termo de Referência não é tratado de referência. É o guia, o roteiro, a base, a especificidade de cada empreendimento que deve ser contemplada.

Proposta:
Estabelecer, por meio de Instrução Normativa, reuniões entre o empreendedor e o órgão licenciador para acompanhamento do processo de licenciamento ambiental

Evandro Leite: Os órgãos ambientais em geral têm disposição para discutir. O problema é que eles estão sobrecarregados. É papel do Estado licenciar, mas evoluir no sentido de planejamento integrado do país e comprometer todo Estado com a questão do licenciamento é ser parte da



solução, e não do problema. É preciso estabelecer uma mesa onde todo mundo está do lado da solução, e não do lado do problema. É uma questão de aperfeiçoamento institucional do país. Compete ao Estado licenciar e prover soluções para o país.

Garo Batmanian: Com a mudança do modelo do setor elétrico, o licenciamento deveria ser feito pelo governo, e não pelo empreendedor. Na verdade, quando vai para licitação, já existe a Licença Prévia (LP). Na LP não existe empreendedor. Então se abriu a possibilidade de uma empresa interessada em participar do leilão poder obter a LP e, caso não ganhe a licitação, quem ganhar a licitação vai ressarcir os custos de licenciamento incorrido por aquela empresa.

Francisco Romário: Na realidade, qualquer um pode pedir para estudar o rio e cumprir as regras. Por outro lado, na maioria dos empreendimentos em que se obteve a LP o governo foi parceiro, fez o meio campo, intermediou, foi buscar especialistas. Não no sentido de convencer, mas de esclarecer todas as partes.

Proposta:
Definir a atribuição do Instituto Chico Mendes (ICMBio) em relação ao licenciamento ambiental

Raul Telles: ICMBio não me parece uma questão central. É preciso melhorar a relação entre outros órgãos. Mas o principal é dar uma estrutura melhor para o IBAMA. O IBAMA deveria ter liberdade financeira e

estrutural para contar com apoio de técnicos que não são de seu quadro. À medida que os estudos de impacto ambiental são feitos pelo empreendedor, o IBAMA poderia ter liberdade de recorrer a terceiros para aumentar sua eficiência na avaliação.

Garo Batmanian: É fundamental que seja definida a atribuição do ICMBio, mas não apenas em relação ao licenciamento ambiental. O ICMBio é responsável pela gestão das unidades de conservação do país e pela conservação dos animais ameaçados de extinção. No caso de licenciamento em nível estadual, que envolva unidades de conservação federais ou animais ameaçados de extinção, existe o risco de judicialização se o ICMBio, órgão federal, não for consultado.

A PERCEPÇÃO *de quem atua* *no setor*

Levantamento realizado pelo geógrafo Roberto Messias Franco (ex-presidente do IBAMA e ex-secretário especial de Meio Ambiente) junto a 100 profissionais com experiência no licenciamento ambiental de empreendimentos de energia – entre empresários, consultores, advogados e especialistas da área – listou 25 problemas principais no licenciamento ambiental no Brasil. Além dos identificados e debatidos no VII Fórum do Instituto Acende Brasil, apareceram os seguintes problemas:

- Na área de planejamento, houve destaque para: falta de qualidade dos projetos, dos estudos ambientais e de uma avaliação global do processo em detrimento de análises pontuais e isoladas; e custos elevados para cumprimento de algumas exigências.

- Nos aspectos legislativos, detectou-se: a interferência do Ministério Público no processo de licenciamento, o fato de os técnicos ambientais não terem a proteção da lei para fazer suas análises sem qualquer tipo de ingerência, ao mesmo tempo em que os empresários têm que conviver com a insegurança jurídica e a possibilidade de revogação das licenças a qualquer momento.

- Sob o aspecto “estrutura” ficou gritante na opinião dos pesquisados: a inexperiência das equipes técnicas avaliadoras, os baixos salários que recebem em comparação com funcionários que fazem o mesmo tipo de trabalho em outros órgãos governamentais; a dificuldade de obtenção das declarações solicitadas pelos órgãos ambientais; a falta de fiscalização dos empreendimentos após a emissão das licenças; e a “ideologia ambiental” de “preservação a qualquer custo”.

- Quanto ao processo de licenciamento ambiental propriamente dito não faltaram críticas: à falta de transparência, de diálogo e acordo entre os atores envolvidos no licenciamento; à imprevisibilidade dos processos e dos prazos; à lentidão e à burocracia, o que inclui documentação complicada, demora nas vistorias e dificuldade para renovação de licenças.

