

13/08/2010

Entrevista com a Dra. Alacir Borges: "Por mecanismos de resolução de conflitos socioambientais".



Por Júlio Santos, da Agência Ambiente Energia - Batalha de liminares antes e durante o leilão; o trabalho do Ministério Público do Pará para apontar a inconstitucionalidade do negócio; os protestos de movimentos sociais contra a construção da usina. Estes são atos que deixam latentes os conflitos socioambientais em torno da implantação de grandes projetos hidrelétricos no país. Não bastassem os ânimos em chamas dos vários agentes envolvidos nas questões ambientais, outro ponto contribui para tornar o tema ainda mais delicado: a falta de regulamentação de diversos dispositivos legais que ajudariam, talvez, a minimizar os embates.

“O essencial é alcançar um ambiente regulatório previsível, inclusive no que se refere ao licenciamento ambiental. É preciso que seja instituída a lei complementar esclarecendo as responsabilidades da União e dos estados em relação ao licenciamento ambiental”, aponta a advogada Alacir Borges, diretora de Meio Ambiente e coordenadora do Comitê de Meio Ambiente da Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE), que em junho realizará o seu 2º Curso sobre Gestão de Conflitos Sociambientais.

O curso busca Oferecer aos participantes um marco conceitual que permita compreender a natureza, dinâmica e complexidade dos conflitos socioambientais; apresentar e discutir instrumentos metodológicos de análise que possibilitem a caracterização e a interpretação do conflito, bem como a melhor definição do processo de intervenção; e, em um segundo momento, promover o uso prático de instrumentos e metodologias de Gestão (prevenção, “resolução” e transformação) destes conflitos, como ferramenta à aplicação dos diversos projetos e investimentos do setor elétrico.

Nesta entrevista exclusiva à **Agência Ambiente Energia**, Alacir Borges traça um quadro da questão ambiental no setor de energia elétrica. destacando a urgência em regulamentar a legislação ambiental brasileira.

Da Agência Ambiente Energia – Na área de energia, os conflitos ambientais estão sempre na mídia em primeiro plano. Por que isso acontece com tanto holofote?

Alacir Borges - Por envolver diversos grupos sociais, dentre eles movimentos sociais, investidores, empreendedores, Ministérios Públicos, governos, órgãos ambientais, órgãos fundiários, ONGs, comunidades indígenas etc, os conflitos socioambientais na área de energia acabam repercutindo na mídia e sendo alvo de muitas atenções. Por envolver grandes empreendimentos de energia por todo o país, com enfrentamento e

custos sociais e ambientais elevadíssimos e muitas vezes de difícil resolução, com todos os atores citados, gera muita curiosidade por parte da imprensa.

Os conflitos coletivos, envolvendo interesses e direitos difusos, como no caso dos conflitos socioambientais, geralmente estão relacionados com inúmeras disputas de natureza social, econômica e ambiental, por envolver diferentes grupos sociais, em torno das relações com os recursos naturais e seus usos, cuja titularidade de direitos, por vezes, é de difícil identificação, gerando debate na sociedade brasileira e internacional. Contudo, o conflito é um processo natural e inerente a toda sociedade, pois é o resultado dos interesses divergentes dos atores sociais, principalmente quando se busca integrar objetivos econômicos com a preservação ambiental e a equidade social no processo de desenvolvimento.

Da Agência Ambiente Energia – Que ferramenta este curso vai oferecer para ajudar a minimizar estes embates?

Alacir Borges - Oferecerá aos participantes um marco conceitual que permite compreender a natureza, dinâmica e complexidade dos conflitos socioambientais; apresentar e discutir instrumentos metodológicos de análise que possibilitem a caracterização e a interpretação do conflito, bem como a melhor definição do processo de intervenção; e, em um segundo momento, promover o uso prático de instrumentos e metodologias de gestão (prevenção ou antecipação, “resolução” e transformação) destes conflitos, como ferramenta à aplicação dos diversos projetos e investimentos do setor elétrico.

O poder público, empresas do setor de energia elétrica e outros agentes se deparam com diversas situações onde os métodos tradicionais, baseados nos mecanismos jurídicos existentes, não são suficientes ou adequados para garantir os investimentos e promover o desenvolvimento harmônico e sustentável de determinada região. A proposta do curso é ensinar novos mecanismos de intervenção como a análise e gestão de conflitos e a criação de espaços de diálogo para propiciar resposta rápida e efetiva para alguns conflitos socioambientais.

Agência Ambiente Energia – O Brasil tem diversas fontes, todas com seus impactos ambientais. Por que a questão ambiental das hidrelétricas dá mais cartaz do que, por exemplo, a das térmicas, como temos visto nos últimos anos?

Alacir Borges - As usinas hidrelétricas representam 85% da capacidade instalada do sistema interligado brasileiro. Os 15% restantes correspondem a plantas termelétricas. Atualmente, as principais fontes de geração térmica são o gás natural, o carvão, a energia nuclear e o óleo diesel, conforme relata o relatório do Banco Mundial. Há consenso de que, nos próximos 10 anos, a energia hidráulica continuará tendo papel preponderante na expansão do setor. A fim de facilitar tal condição e garantir que as fontes térmicas emissoras de carbono não tomarão o lugar de hidrelétricas mais limpas, as práticas de licenciamento ambiental, dentre outras áreas regulatórias, têm que ser aprimoradas.

Agência Ambiente Energia – São vários agentes envolvidos: movimentos sociais, investidores, MPs, governos, órgãos ambientais, órgãos fundiários, ONGs etc. Um dia o consenso será possível? Qual é o caminho para chegar lá?

Alacir Borges - Queremos acreditar que um dia o consenso será possível. Entendemos que não deve ser um processo arbitrário, mas sim mediador, harmônico, com integração de pontos de vistas, objetivos e interesses dos agentes envolvidos, com regras estabelecidas em conjunto, na busca de um diálogo que aproxime e transforme disputas, enfrentamentos e discordâncias no uso dos recursos naturais em novas oportunidades para um desenvolvimento realmente sustentável.

Agência Ambiente Energia – Agora tivemos o leilão de Belo Monte, que passou com 40 condicionantes. Não é um número alto demais não, podendo colocar em dúvida a preocupação ambiental de um projeto deste porte?

Alacir Borges - A questão não é o número de condicionantes, mas sim o porte do empreendimento, que é objeto do licenciamento ambiental. Contudo, o importante é ressaltar que será a terceira maior usina hidrelétrica do mundo, assegurando a geração de energia necessária ao país. De acordo com a Eletrobras, foram realizadas diversas audiências públicas no interior do Pará, com a participação de cerca de 8.000 pessoas da região. A viabilidade social e ambiental, de fato, é parte essencial do projeto. Os estudos preveem o reassentamento de milhares de pessoas que, atualmente, vivem em condições subumanas, sendo desabrigadas sazonalmente pelas cheias do rio Xingu. Urbanização, saneamento básico, energia elétrica, criação e operação de centros comunitários estão entre os benefícios e obrigações sociais que advirão da construção da usina. A emissão da licença prévia pelo órgão ambiental compete, no caso ao Ibama; mais que um ato administrativo, significa na prática um atestado da viabilidade socioambiental do empreendimento.

Agência Ambiente Energia – O custo ambiental de Belo Monte ficou salgado, não?

Alacir Borges - Quanto aos custos, podemos constatar, pelo orçamento elaborado pela EPE e encaminhado ao TCU, para aprovação, que os valores estimados são de R\$ 1,5 bilhão para atender as 40 condicionantes do projeto, e R\$ 19 bilhões o custo total da usina hidrelétrica, valor que inclui os custos ambientais citados. Conforme estudo do Banco Mundial, com base em dados de inventário, a proporção observada dos custos sociais e ambientais físicos em relação aos custos totais da planta, foi estimada em 12% em média. Observa-se que o custo ambiental de Belo Monte ficará estimado em menos de 10%. Os parâmetros técnicos e econômicos do projeto foram otimizados pela EPE e aprovados pelo MME, de modo que as condicionantes sociais e ambientais fossem consideradas como parte integrante do empreendimento.

Agência Ambiente Energia – Na área ambiental, temos o velho dilema da indefinição das competências entre os diversos órgãos. Como está esta questão? E como resolvê-la?

Alacir Borges - Esta regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que trata das atribuições dos órgãos ambientais nos processos de licenciamento de projetos é muito esperada. É preciso que seja aprovado pelo Congresso Nacional o projeto de lei complementar (PLP 12) que dispõe sobre a fixação de normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados não define exatamente as competências, pois manteve a ideia de um decreto (ato do Poder Executivo) elaborado por uma comissão tripartite para determinar a competência por tipologia e porte de empreendimentos. Ou seja, o tipo e o tamanho do empreendimento definiriam quem licenciará, se União, estado ou município. Defendemos que a definição da competência dos órgãos licenciadores ambientais para licenciar deve estar contida na própria lei e não ficar a critério da referida comissão e do Poder Executivo, pois continuará dando margem à judicialização. Agora o PLP está no Senado.

Agência Ambiente Energia – Código Florestal, Unidades de Conservação, reservas indígenas etc. Qual é o impacto destas questões para o setor de energia?

Alacir Borges - Quanto à questão indígena é preciso que seja regulamentado o artigo da CF 231, que trata da exploração de recursos hídricos em terras indígenas. Os conflitos com as comunidades indígenas cresceram e no ano de 2009 casos como os das pequenas centrais hidrelétricas no Mato Grosso, onde canteiros de obras foram atacados; e de Belo Monte, onde um engenheiro da Eletrobras ficou ferido, são impactos negativos e que precisam ser resolvidos. Quanto ao projeto de lei n.1876/99, que dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências, ainda encontra-se em discussão. O setor entende que a reserva legal não se aplica às áreas de empreendimentos industriais, localizados em área rural, em especial os destinados à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, e aos reservatórios de água que tenham entre seus usos o abastecimento público, explorados mediante concessão ou autorização do poder público, e sugeriu inserção no projeto.

Agência Ambiente Energia – O governo fala agora em usinas-plataforma para as unidades de conservação e reservas indígenas. Esta é uma boa solução?

Alacir Borges - O tema está sendo estudado no grupo de Trabalho criado dentro do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico (que congrega 14 entidades representativas do setor elétrico, dentre as quais a ABCE, agregando todos os segmentos – geradores de todas fontes; transmissores; distribuidores; consumidores e comercializadores) para discutir e apresentar contribuições para o desenvolvimento do marco regulatório ambiental, com foco no desenvolvimento sustentável, sendo que o GT – FMASE ponderou algumas questões, tais como que o conceito de usina plataforma tem que se firmar dentro do processo de licenciamento, não será necessário criar norma legal específica. Cabe desenvolver a fundamentação com documento técnico sobre o que se trata a UP e como serão aplicadas. Não são em todos os empreendimentos que serão feitas usinas plataformas. Os encaminhamentos serão dados pelo GT do Fórum.

Agência Ambiente Energia – Como anda a pauta do congresso para o tema ambiental ligado ao setor de energia elétrica. O que o congresso precisa votar que interessa ao setor?

Alacir Borges - São vários temas que precisam ser discutidos com o Congresso Nacional, dentre os mais imediatos são: Reserva Legal, Mudanças Climáticas e Projetos de Lei, tais como PLP 12, que trata da definição de competência dos órgãos ambientais – regulamenta art. 23 da Constituição e PL 1876/99, Projeto de Lei – Aproveitamento

hidráulico – Reserva dos potenciais hidrelétricos, PL nº 5637/2009 – Institui o Código Ambiental Brasileiro, PLS nº 179/2009 – Disciplina o licenciamento ambiental de aproveitamentos de potenciais hidráulicos considerados estratégicos, PLS nº 3009/1997 – Estabelece a obrigatoriedade da inclusão de eclusas e de equipamentos e procedimentos de proteção à fauna aquática dos cursos d'água, quando da construção de barragens, PL nº 3729/2004 – Dispõe sobre a exigência de EIA para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, dentre outros.

Agência Ambiente Energia – Segundo dados do Banco Mundial, o custo ambiental para construção de uma usina chega a 14% do projeto. É dinheiro demais. Como minimizar isso?

Alacir Borges – Segundo Relatório do Banco Mundial, os custos de se lidar com questões ambientais e sociais no desenvolvimento de empreendimento hidrelétrico no Brasil representam 12% do custo total da obra. E pela incerteza regulatória e contratual, excluído o licenciamento ambiental, representam cerca de 7,5% do custo total. Ou seja, a conclusão é clara: os custos ambientais e sociais podem ser facilmente integrados. O essencial é alcançar um ambiente regulatório previsível, inclusive no que se refere ao licenciamento ambiental. É preciso que seja instituída a lei complementar esclarecendo as responsabilidades da União e dos estados em relação ao licenciamento ambiental, adoção de mecanismos de resolução de conflitos para o processo de licenciamento, especialmente para os grandes projetos, evitando a judicialização, fortalecimento do processo de EIA/ RIMA, e diminuir a transferência de obrigações do poder público que recaem sobre os empreendimentos, dentre outros.

Fonte: Agência Ambiente Energia

Por Júlio Santos, da Agência Ambiente Energia