

LEONARDO PEREIRA REZENDE

**PARTICIPAÇÃO E ESTRUTURAS DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS
NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE BARRAGENS
HIDRELÉTRICAS: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS CASOS DA
UHE CACHOEIRA DA PROVIDÊNCIA E UHE FUMAÇA-MG**

Tese apresentada à Universidade
Federal de Viçosa, como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural,
para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2003

A todos aqueles que lutam por um verdadeiro desenvolvimento sustentável, especialmente aos membros do NACAB e do MAB, em especial a Alexandre José Firme Vieira, companheiro amigo que tantas lições me ensinou.

AGRADECIMENTOS

Aos amigos e colegas do curso de mestrado, pelos momentos difíceis e alegres vividos, com a desculpa por aqueles em que estive ausente.

Aos professores do curso de mestrado, pela aprendizagem técnica e humana.

Ao Prof. Fábio, pelo apoio e exemplo de docência.

Ao Prof. Franklin, por toda a atenção dedicada a minha pessoa, nas horas alegres e difíceis. Em especial pelo exemplo de vida e luta.

Aos funcionários do DER pelo apoio sempre prestado, em especial a Tedinha, Rita e Cida, pela atenção que sempre me foi dispensada.

Às comunidades atingidas pela UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência, nas pessoas de Marta Caetano do Espírito Santo e Paulo Henrique Viana, respectivamente.

À igreja católica e à CPT, nas pessoas de Pe. Claret e Sônia Loshi.

A meus pais, pela compreensão e apoio que sempre me dispensaram.

À Karina, pela compreensão por todo o tempo que me dediquei ao mestrado e não poder, às vezes, tomar um vinho de surpresa.

Enfim a Deus, por tudo o que me proporciona.

EPÍGRAFE

**“CAITITU FORA DA MANADA
É COMIDA DE ONÇA”**

Francisco dos Anjos, atingido pela UHE Fumaça

ÍNDICE

	Página
LISTA DE SIGLAS	viii
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	xii
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xiv
INTRODUÇÃO	1
1. POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE	5
1.1. Surgimento da Política Nacional do Meio Ambiente	5
1.2. Conteúdo e dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente .	7
1.3. Política Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais	17
2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL	29
2.1. Estrutura legal	29
2.2. Espaços de participação no licenciamento ambiental	36
3. MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGEM – MAB	46
3.1. MAB Nacional	46
3.2. MAB alto rio Doce de Minas Gerais	49
4. TEORIA E CONCEITOS	54
4.1. Teoria da Mobilização Política e do conceito de Estruturas de Oportunidades Políticas	54

	Página
4.2. Tipos de impactos dos grupos de protesto	60
4.3. Conceito de participação e sinergia	60
5. METODOLOGIA	64
5.1. Estratégia de pesquisa e da coleta de dados	64
5.2. Comunidades objeto da pesquisa	67
5.2.1. Comunidade Atingida pela UHE Fumaça	67
5.2.2. Comunidade Atingida pela UHE Cachoeira da Providência	70
6. A PARTICIPAÇÃO DOS ATINGIDOS DA UHE FUMAÇA E UHE CACHOEIRA DA PROVIDÊNCIA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	73
6.1. UHE Fumaça	73
6.2. UHE Cachoeira da Providência	100
6.3. Comparação entre a participação dos atingidos no licenciamento ambiental da UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência	112
7. ANÁLISES DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES	118
7.1. Participação no licenciamento ambiental de hidrelétricas	118
7.2. Poder de veto	125
7.3. Discussão de medidas mitigadoras e compensatórias	132
7.4. Alianças e alinhamentos políticos	134
7.5. Ambigüidades da atual estrutura do licenciamento ambiental	137
7.6. Sugestões ao licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas	152
8. CONCLUSÕES GERAIS	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	160
APÊNDICE A. Roteiros de Pesquisa	166
APÊNDICE B. Mapas da bacia do rio Doce	191

APÊNDICE C. Relação de Processos de licenciamento ambiental na FEAM ...	194
	Página
APÊNDICE D. Ofício da comunidade da UHE Cachoeira da Providência ao Presidente da Eletrobrás	196
	Página
APÊNDICE E. Edital de notificação judicial dos atingidos da UHE Cachoeira da Providência	201
APÊNDICE F. Ofício da empreendedor da UHE Cachoeira da Providência à FEAM	203
APÊNDICE G. Fax do empreendedor da UHE Fumaça à uma das líderes da comunidade atingida	205
APÊNDICE H. Notificação extrajudicial do empreendedor da UHE Fumaça a uma das líderes da comunidade atingida	209
APÊNDICE I. Parte das condicionantes do processo de licenciamento da UHE Fumaça	214
APÊNDICE J. Notificação extrajudicial do empreendedor da UHE Fumaça a um dos atingidos.....	216

LISTA DE SIGLAS

AABF: Associação dos Atingidos pela Barragem de Fumaça
AMABAF: Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Fumaça
AMABCP: Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Cachoeira da Providência
AMAP: Associação dos Moradores Atingidos por Pilar
AMAR: Associação dos Moradores da Área Rural
ANA: Agência Nacional das Águas
ASPARPI: Associação dos Pescadores e Amigos do Rio Piranga
CAMPO-VALE: Centro de Assessoria aos Movimentos Populares do Vale do Jequitinhonha
CAP: Câmara de Atividades Agrossilvopastoris
CBH: Câmara de Bacias Hidrográficas
CEMIG: Companhia Energética Elétrica de Minas Gerais
CERH: Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CETEC: Centro Tecnológico de Minas Gerais
CFLCL: Companhia Força e Luz Cataguazes-Leopoldina
CID: Câmara de Atividades Industriais
CIF: Câmara de Atividades de Infra-Estrutura
CMI: Câmara de Atividades Minerárias
CPA: Câmara de Política Ambiental
CPB: Câmara de Proteção da Biodiversidade
CRH: Câmara de Recursos Hídricos
CODEMA: Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente
CONAMA: Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPAM: Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais
CPT: Comissão Pastoral da Terra
DEMA: Departamento de Meio Ambiente
DIENI: Divisão de infra-estrutura de energia e irrigação
DRH: Departamento de Recursos Hídricos
CRAB: Comissão Regional de Atingidos por Barragens
DMPS: Departamento de Medicina Preventiva e Social da UFMG
DTMA: Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente
EIA: Estudo de Impacto Ambiental
FEAM: Fundação Estadual do Meio Ambiente
IAB/MG: Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEF: Instituto Estadual de Florestas
IGAM: Instituto Mineiro de Gestão das Águas
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LI: Licença de Instalação
LO: Licença de Operação

LP: Licença Prévia
LV: Licença de Viabilidade
MAB: Movimento dos Atingidos por Barragens
MASTRO: Movimento dos Agricultores Sem Terra do Oeste Paranaense
MMA: Ministério do Meio Ambiente
NACAB: Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens
ONG: Organização não governamental
PCH: Pequena Central Hidrelétrica
PNMA: Política Nacional do Meio Ambiente
RCA: Relatório de Controle Ambiental
RIMA: Relatório de Impacto Ambiental
SEAMA: Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMAD: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SETOP: Secretário Adjunto de Transportes e Obras Públicas
SISEMA: Sistema Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente
UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais
UFV: Universidade Federal de Viçosa
UHE: Usina Hidrelétrica

LISTA DE QUADROS

		Página
I	Agendas de Atuação da FEAM, IEF e IGAM	22/23
II	Níveis de Participação	63
III	Organização e Participação na Audiência Pública	115
IV	Satisfação das Reivindicações na Audiência Pública	116
V	Responsáveis pelas Informações aos Atingidos	116
VI	Relação entre os atores políticos no licenciamento ambiental	128
VII	Demandas da FEAM	139
VIII	Licenças Concedidas pela FEAM	139

LISTA DE FIGURAS

	Página
1	
Estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente a	
.....	9

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

		Página
1	Foto de um dos locais atingidos pela UHE Fumaça	67
2	Foto de um dos atingidos pela UHE Fumaça	68
3	Foto de preparação dos atingidos pela UHE Cachoeira da Providência para a Audiência Pública	71
4	Foto da preparação dos atingidos pela UHE Fumaça para a Audiência Pública	75
5	Foto de uma das reuniões de negociação entre os atingidos pela UHE Fumaça e a equipe técnica do empreendedor após a Licença de Instalação	89

RESUMO

REZENDE, Leonardo Pereira; M.S.; Universidade Federal de Viçosa; abril 2003;
Participação e estruturas de oportunidades políticas no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas: um estudo comparativo dos casos da UHE Cachoeira da Providência e UHE Fumaça-MG; Orientador: Franklin Daniel Rothman. Conselheiros: Fábio Faria Mendes e José Ambrósio Ferreira Neto

Este estudo contribui para reflexão científica sobre um importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente brasileira. Examina o licenciamento ambiental de projetos de barragens hidrelétricas, em particular, a participação de populações locais atingidas por dois destes projetos no Estado de Minas Gerais. Uma importante descoberta foi que o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, em combinação com outros fatores, contribuiu para uma estrutura de oportunidade política que facilitou a organização, mobilização e participação das pessoas atingidas em negociações e implementações de projetos, muito embora não permitiu uma completa obtenção da satisfação de suas demandas locais. Em particular, fatores institucionais inibiram tentativas dos grupos afetados de vetar os projetos e impuseram dificuldades na negociação de medidas mitigadoras e compensatórias. O estudo conclui que as regras institucionais das estratégias do jogo político não só determinou as táticas que atores políticos empregaram para confrontar um ao outro na arena política, mas também influenciou resultados da contenção política.

ABSTRACT

REZENDE, Leonardo Pereira; M.S.; Universidade Federal de Viçosa; april 2003; **Political opportunity structure and participation in the environmental licensing of hidroelectric dams: a comparative case study of the Cachoeira da Providência and Fumaça dam projects in Minas Gerais State**; Adviser: Franklin Daniel Rothman. Committee Membres: Fábio Faria Mendes and José Ambrósio Ferreira Neto

This study contributes to scientific reflection about an important instrument of Brazilian national environmental policy. It examines the environmental licensing of hydroelectric dam projects, in particular, the participation of local populations affected by two of these projects in Minas Gerais State. An important finding was that the environmental licensing of hydroelectric dams, in combination with other factors, contributed to a structure of political opportunity that facilitated the organization, mobilization and participation of affected people in project negotiations and implementation, yet did not allow for a complete obtainment of the satisfaction of local demands. In particular, institutional factors inhibited attempts by the affected groups to veto the projects and imposed difficulties in the negotiation of compensatory measures. The study concludes that the institutional rules of the political game not only determined strategies and tactics which political actors employed to confront one another in the political arena, but also influenced outcomes of the political contention.

INTRODUÇÃO

Os problemas das construções de barragens hidrelétricas surgem em conjunto com o aparecimento de diversos outros problemas ambientais, em meados do século XX. Diante de tais eventos, vários encontros são feitos mundialmente, para discutir as conseqüências surgidas do modelo de desenvolvimento adotado pelos países em geral. Aliado a este fato, há, a partir desta época, um crescimento da consciência dos problemas ambientais e um crescimento dos movimentos ambientalistas.

Diante de tais acontecimentos, os Estados têm buscado, através de suas legislações, regular o uso adequado do meio ambiente, buscando assim um desenvolvimento que permitisse o crescimento econômico aliado a um uso racional dos recursos naturais, chegando-se então a um desenvolvimento sustentável.

É dentro deste contexto que surge no Brasil a Política Nacional de Meio Ambiente, que, dentre outras coisas, instituiu a Avaliação de Impacto Ambiental e o Licenciamento Ambiental como instrumentos de sua atuação.

Desta forma, atividades como a construção de barragens hidrelétricas que, no Brasil, até o início da década de 80, podiam ser construídas sem qualquer avaliação ambiental de seus impactos, têm, a partir da segunda metade da década de 80, que se submeter a procedimentos de análise de seus efeitos sócio-ambientais.

É nesse espaço institucional do licenciamento ambiental no qual faz-se uma discussão da política pública de meio ambiente que se dá a participação das comunidades atingidas por barragens. Estas comunidades têm se organizado coletivamente para participar do licenciamento ambiental no intuito de defender seus direitos. Desta forma, têm utilizado os espaços institucionais previstos no licenciamento ambiental bem como têm recorrido a estratégias não institucionalizadas de protesto.

Para esta participação, as comunidades atingidas têm contado com vários aliados e têm conseguido resultados diversos durante o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, algumas conseguindo exercer o poder de veto ao projeto e outras discutindo as medidas mitigadoras e compensatórias ao empreendimento. O poder de veto é conceituado neste estudo como a possibilidade de não concessão da licença ambiental ao empreendimento hidrelétrico.

Este trabalho tem por objetivo geral compreender os avanços instituídos pelo licenciamento ambiental de hidrelétricas e seus limites, analisando dentro de que condições ocorreu a participação das populações atingidas por projetos de barragens hidrelétricas da UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência durante o licenciamento ambiental desses empreendimentos.

Tem como problema compreender como o licenciamento ambiental de projetos de barragens hidrelétricas contribuiu para a organização, mobilização e participação de populações locais atingidas por esses projetos e por outro lado, limitou a satisfação de suas reivindicações.

Algumas análises na literatura têm atribuído como uma das causas da dificuldade da participação das populações atingidas no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas o fato destas populações serem politicamente fracas, ao contrário dos empreendedores, tendo em vista que tais comunidades têm uma formação heterogênea, dificultando a congregação dos interesses políticos, sendo portanto, um problema de ação coletiva desses atores.

Outros estudiosos, chegam a apontar falhas na institucionalização da política nacional de meio ambiente, não se chegando, no entanto, a apontar especificamente as falhas e ambigüidades dos espaços institucionais de participação do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas.

Tendo em vista este fato é que a presente dissertação tem por objetivo analisar como tem ocorrido a participação da população atingida nos espaços institucionais do

licenciamento ambiental, procurando entender como se dá a discussão do poder de veto ao projeto e a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias.

A hipótese da presente dissertação é que o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, aliado a outros fatores conjunturais, contribuiu para a organização e mobilização de populações atingidas por esses empreendimentos para participar durante seu desenvolvimento. No entanto, permitiu constrangimentos a estas populações e a obtenção da satisfação de seus interesses foi limitada, tendo em vista que seus contornos institucionais impuseram dificuldades à satisfação destas reivindicações, sobretudo o poder de veto ao empreendimento e a negociação de medidas mitigadoras e compensatórias ao projeto potencialmente poluidor.

Desta forma, este trabalho tem como foco principal de pesquisa o fato de como as regras institucionais do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas têm regulado os interesses dos atores políticos que nele atuam. Esta pesquisa pretende dar uma contribuição à literatura e a uma mais adequada estruturação da Política Nacional de Meio Ambiente.

As comunidades pesquisadas foram a atingida pela UHE Fumaça, nos municípios de Diogo de Vasconcelos e Mariana e a atingida pelo projeto da UHE Cachoeira da Providência, nos municípios de Pedra do Anta, Canaã e Jequeri. Foram escolhidas principalmente, por dois motivos: primeiro por terem tido resultados diversos com a participação no licenciamento ambiental dos projetos. A comunidade atingida pela UHE Cachoeira da Providência conseguiu exercer o poder de veto ao empreendimento e a comunidade atingida pela UHE Fumaça, apesar de ter lutado para exercer o poder de veto, não conseguiu exercê-lo, discutindo as medidas mitigadoras e compensatórias ao projeto hidrelétrico. Segundo, o fato do pesquisador conhecer bem as comunidades e ter confiança da população atingida por ter sido assessor destas mediante participação em um projeto de extensão universitária.

No Capítulo 1, discute-se a Política Nacional do Meio Ambiente, seu surgimento, conteúdo, a institucionalização de seus principais instrumentos de atuação e a estruturação do SISNAMA -Sistema Nacional de Meio Ambiente-. No item 1.3, faz-se uma breve discussão da institucionalização da Política Estadual de Meio Ambiente em Minas Gerais, discutindo como se deu seu surgimento, os órgãos responsáveis por sua execução e o funcionamento do SISEMA - Sistema Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável-.

No Capítulo 2, parte-se para um estudo aprofundado da estrutura legal do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, como seu procedimento e órgãos responsáveis por sua execução. Após esta análise, estuda-se seus principais espaços institucionais de participação social, sobretudo a audiência pública e a consulta pública.

O Capítulo 3 é dedicado a uma breve análise do surgimento do MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens - no Brasil bem como da formação do MAB Alto Rio Doce de Minas Gerais, constituído na região da Zona da Mata de Minas Gerais.

Já no Capítulo 4 está a base teórica e conceitual que embasou a presente dissertação. No item 4.1 faz-se uma análise da teoria da Mobilização Política e do conceito de Estruturas de Oportunidades Políticas. No item 4.2 é feita uma discussão sobre os tipos de impactos gerados pelos grupos de protesto, tendo como base o trabalho de KITSCHOLT (1986). Ao final deste capítulo, no item 4.3, faz-se uma análise do conceito de participação, utilizando-se autores como GOHN (1997), WOLFE (1982) e ARNSTEN (s.d).

No Capítulo 5 é feito um relato da metodologia usada pelo pesquisador no desenvolvimento da presente pesquisa. No item 5.1 descreve-se para o leitor as estratégias de pesquisa e de coletas de dados usados para a confecção deste estudo. O item 5.2 é dedicado à descrição das comunidades objeto da presente pesquisa, analisando sua composição, características e sua história.

No Capítulo 6 analisa-se como se deu a participação no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas das populações atingidas pela UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência, fazendo ao final no item 6.3, uma comparação dos casos estudados. Este capítulo constitui basicamente uma análise empírica dos casos estudados, sendo que as inferências científicas são deixadas para o próximo capítulo.

O Capítulo 7 é dedicado às análises e conclusões da presente pesquisa. Nos itens deste capítulo são analisados a participação nos espaços institucionais do licenciamento ambiental, como se dá o poder de veto e a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias nos espaços institucionais de participação do licenciamento ambiental de hidrelétricas. No item 7.4 analisa-se como se deu as alianças e alinhamentos políticos nos casos estudados. Nos próximos itens é feita uma análise das ambigüidades da atual estrutura institucional do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, fazendo-se a seguir algumas sugestões do pesquisador à estrutura institucional deste instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente.

CAP 1- POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

1.1- Surgimento da Política Nacional do Meio Ambiente

A preocupação mundial com a degradação do meio ambiente ocorreu principalmente na segunda metade do século XX, quando os efeitos do modelo de desenvolvimento adotado por vários países começam a ser questionados por alguns setores da sociedade, tendo em vista a crescente interferência causada por este modelo no meio ambiente. Segundo LEFF (2001:15):

“A crise ambiental se torna evidente nos anos 60, refletindo-se na irracionalidade ecológica dos padrões dominantes de produção e consumo, e marcando os limites do crescimento econômico”.

Tendo em vista o surgimento das questões acima, vários protestos foram realizados nos países, tratados internacionais sobre a questão ambiental chegaram a ser produzidos e assinados bem como organizou-se diversos encontros internacionais para discutir os problemas relacionados ao meio ambiente.

A publicação do Clube de Roma, intitulada *“Limits to Growth”* foi um dos manifestos internacionais pioneiros em matéria ambiental que teve grandes repercussões. O Clube de Roma era composto de 70 (setenta) personalidades, como cientistas e empresários, os quais em seu relatório faziam previsões acerca do futuro do

planeta, como por exemplo, a previsão de exaustão dos recursos naturais não-renováveis, tendo em vista o crescimento populacional (FEAM et al., 1998:39).

Já o primeiro grande encontro internacional realizado para tratar da problemática do meio ambiente foi a Conferência de Estocolmo, em 1972, na Suécia, com mais de cem países participantes sendo que, a partir dela, “a maioria dos países criou instituições especiais para lidar com o meio ambiente e aprovou grande número de leis e regulamentações para tratar da proteção ambiental” (FEAM et al., 1998:32).

Vinte anos após a Conferência de Estocolmo, um novo encontro mundial foi realizado para discutir as questões ambientais, denominado Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento¹. Foi realizada no Brasil em 1992 e definiu os consensos sobre os princípios norteadores da política ambiental mundial, como por exemplo, a Agenda 21². Por outro lado, apesar do avanço acerca dos princípios a serem aplicados no tratamento das questões ambientais, uma das críticas mais contundentes a esse encontro mundial foi que esta conferência pouco avançou na implementação de atitudes efetivas pelos países participantes em relação à política ambiental discutida no encontro, apesar de já ter havido certos avanços no tratamento da questão ambiental em nível mundial.

Além dos manifestos realizados em diversos países, através de passeatas, documentos formais e conferências internacionais, diversos tratados internacionais foram pactuados para tentar equacionar os problemas ambientais. Um dos primeiros tratados internacionais sobre meio ambiente foi a Convenção Internacional sobre a Prevenção de Poluição por Petróleo, promovida pelo governo britânico, em meados da década de 50 (FEAM et al., 1998:37).

No entanto, todos estes esforços para a implementação da política ambiental em nível mundial têm encontrado barreiras políticas ao seu desenvolvimento. Uma das dificuldades para a implementação de políticas ambientais nos diversos países reside no fato de que a obrigatoriedade de adequação às determinações ambientais implicaria no aumento dos custos de produção, o que poderia gerar uma perda nas transações comerciais dos países que possuísem uma política ambiental implementada. Logo, os efeitos da adoção de políticas ambientais estão diretamente relacionados às políticas de produção e comércio dos países.

¹ Também conhecida como ECO 92.

² Esta agenda foi assim denominada por conter roteiros de ações concretas que deveriam nortear a política ambiental nos diversos países do mundo, em busca da adoção gradual do “Desenvolvimento Sustentável”.

O panorama acima foi resumidamente explicitado para uma melhor compreensão do surgimento da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil, pois “a emergência das instituições nacionais que tratam das questões ambientais só pode ser apropriadamente entendida dentro do contexto internacional das últimas décadas, no qual atuaram atores bastante diversificados, como cientistas, burocracias estatais, grupos ambientalistas, associações empresariais e partidos políticos” (FEAM et al., 1998:36).

No Brasil, algumas exigências legais relativas a política do meio ambiente surgiram no início da década de 80, com a redemocratização do país e a pressão dos movimentos ambientalistas, bem como de instituições financeiras internacionais, como Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento³.

Foi após a Conferência de Estocolmo que o Brasil começou a criar instituições⁴ para tratar as questões ambientais. É dentro deste contexto que foi promulgada a Lei 6938 de 31 agosto de 1981, que instituiu as diretrizes básicas da Política Nacional do Meio Ambiente, marco referencial da legislação ambiental brasileira.

1.2- Conteúdo e Instrumentos de Ação da Política Nacional do Meio Ambiente

A preocupação com a questão ambiental é relativamente recente em nosso país. Apesar de ter sido com a Lei 6938/81 que se estabeleceu as diretrizes básicas da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil, antes desta data, o governo brasileiro já demonstrava sua preocupação com o meio ambiente. Prova disto foi a adoção de algumas medidas para lidar com tais questões, apesar de pressões contrárias como, por exemplo, interesses econômicos⁵.

Uma dessas medidas foi a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) no ano de 1973, através do Decreto nº 73.030, órgão vinculado ao Ministério do Interior (FEAM et al., 1998:48). Pode-se considerar que tal medida marcou o início da institucionalização da Política Ambiental do Estado brasileiro.

Importante salientar que em nível legislativo, desde a década de 30, já existia no Brasil regulamentação de alguns setores do meio ambiente, como o antigo Código

³ Estas instituições começaram a condicionar a liberação de financiamento à preservação ambiental pelo empreendimento. Neste sentido vide: MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira*. 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, 108 p..

⁴ Segundo PUTNAM (1996:189) instituições são “as regras do jogo numa sociedade”.

⁵ Para maior esclarecimento vide item 2.2, p. 43-44 da obra FEAM et al., 1998.

Florestal (reformulado em 1965), o Código de Pescas, o Código de Águas e o Código de Mineração. Logo, a utilização dos recursos naturais, já vinha sendo objeto de regulação por parte do Governo Federal. Desde os anos trinta, entretanto, a preocupação legal se deu por partes específicas do meio ambiente, não existindo uma legislação que tratasse da política ambiental como um todo.

Na década de 80, já dentro do contexto internacional de institucionalização de políticas ambientais nos diversos países, surge a Lei 6.803 de 03/07/80, onde houve a previsão de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto⁶ somente para zonas destinadas à instalação de indústrias, localizadas em áreas críticas de poluição. No artigo 9º desta lei, foi previsto que o licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, ficava dependente da observância do disposto nesta lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pelos órgãos ambientais (federais, estaduais e municipais).

No entanto, somente com a promulgação da Lei 6.938 de 31/08/81 é que se instituiu de uma forma organizada em todo o território nacional a Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil -PNMA-. Com esta legislação foi constituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é a estruturação de órgãos governamentais competentes para normatizar as questões ambientais, tomar medidas necessárias à gestão de recursos naturais bem como fiscalizar o uso destes recursos⁷. Foi através da instituição do SISNAMA que houve a divisão de competências entre os entes federados (União, Estado e Municípios) para lidar com o meio ambiente de forma coordenada⁸ bem como a criação de um sistema nacional responsável pela questão ambiental.

Na Lei 6938/81 foi determinada a competência dos órgãos ambientais estaduais para o licenciamento ambiental em geral e, de forma supletiva, ao IBAMA, no nível federal. Vejamos o dispositivo legal:

“Art. 10 - 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 - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio

⁶ Vide §3º do artigo 10 deste diploma legal.

⁷ Vide artigo 6º da lei 6938/81.

⁸ Vide artigo 5º e 6º da lei 6938/81. Ressalta-se que atualmente a competência dos entes federados de uma forma geral, encontra-se determinada pela Constituição Federal de 1988.

Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.”

Nesta mesma lei, foi instituído o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), órgão normativo, consultivo e deliberativo, responsável, dentre outras coisas, pela elaboração das diversas resoluções que regulamentam as questões ambientais, como por exemplo, as regras do licenciamento ambiental.

FIGURA 1 - ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

SISNAMA

CONSELHO DE GOVERNO (SUPERIOR)

CONAMA(Consultivo/deliberativo) MMA (Central) IBAMA (executor)

Órgãos Setoriais

Estrutura Administrativa Federal

EX: ANA, INCRA

Órgãos Seccionais

Estrutura Administrativa Estadual

Ex: Em Minas Gerais: COPAM, FEAM, IEF, SEMAD, IGAM

Órgãos Locais

Estrutura Administrativa Municipal

Ex: Viçosa: SEAMA, CODEMA, DEMA

Outro avanço importante com a lei 6938/81 foi a instituição dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Dentre estes está a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA - bem como o licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental é uma exigência para construções, instalações, ampliações e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem como de empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (como

hidrelétricas)⁹. É instruído pelo Estudo de Impacto Ambiental - EIA -. Segundo ROHDE¹⁰, este vem a ser:

“(...)um conjunto de atividades científicas e técnicas que incluem o diagnóstico ambiental, a identificação, previsão e medição dos impactos, sua interpretação e valoração e a definição de medidas mitigadoras e de programas de monitorização destes”.

Do EIA elabora-se o Relatório de Impacto Ambiental -RIMA-, que contém suas conclusões, de forma resumida e com uma linguagem acessível, com gráficos, cartazes, fluxogramas e outras técnicas para facilitar sua compreensão¹¹, sendo que deve ser dada a este a devida publicidade às pessoas direta e indiretamente interessadas.

Para a realização do estudo de impacto ambiental, o empreendedor¹² da obra tem de se submeter à avaliação de impacto ambiental e ao licenciamento ambiental previsto em lei. A AIA é uma atividade orientada não só para identificar e predizer os efeitos e impactos sobre o meio ambiente decorrentes de determinadas ações (políticas, programas, planos, projetos, etc.), mas também para interpretar e comunicar informações acerca dos impactos¹³. De acordo com o Vocabulário Básico de Meio Ambiente, elaborado pela FEEMA (Federação Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro) em conjunto com a Petrobrás¹⁴, AIA seria:

“Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção ao meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto”.

⁹ Seus requisitos, conceitos e procedimentos serão pormenorizadamente estudados no próximo item, dada a sua importância para o presente estudo.

¹⁰ RODHE, Geraldo Mário. *Estudos de Impacto Ambiental, a situação brasileira*. Porto Alegre: 1988. (Boletim Informativo da CIENTEC) Apud CAPPELLI, Silvia. *O Estudo de Impacto Ambiental na Realidade Brasileira- Dano Ambiental, Prevenção, reparação e repressão*. Antônio Herman V. Benjamim, coordenador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.156/157.

¹¹ Art. 9º, caput da Resolução. 01/86 do CONAMA.

¹² Para os fins deste estudo, o termo empreendimento é adotado em seu sentido mais amplo, qual seja, “qualquer ação que se deseje intentar que possa ter influência sobre o meio ambiente”, considerando-se este como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química ou biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, I da Lei 6938/81). (OLIVEIRA: 1999:144)

¹³ AGRA FILHO, S. S. *Os Estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade*. Documento de Política, 3. Brasília: IPEA, 1993, 93 p.4 apud ROTHMAN, Franklin Daniel et al.. *Projeto de pesquisa: Análise Interdisciplinar da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – no Licenciamento Ambiental de Usinas Hidrelétricas na Zona da Mata de Minas Gerais: alcance e limitações*, 1999.

¹⁴ FEEMA/Petrobrás. *Vocabulário Básico de Meio Ambiente*. Rio de Janeiro. 1990 Apud OLIVEIRA (1999:145/146).

Já para OLIVEIRA (1999:144) a AIA:

“(...) não é exatamente uma figura jurídica pronta e acabada. AIA, segundo as melhores autoridades internacionais na matéria, deve ser compreendida como um conjunto de métodos e procedimentos que, aplicados a um caso concreto, permite avaliar as conseqüências ambientais de um determinado plano, programa, política (ou até mesmo de empreendimentos pontuais) aproveitando ao máximo possível, seus efeitos deletérios do ponto de vista ambiental e social”.

A AIA seria então todo um conjunto de procedimentos adotados para permitir uma cognição acerca do uso adequado do meio ambiente. Há a idéia em toda a adoção do procedimento de AIA, que através deste se possa ter uma cognição necessária para que seja feito um uso mais racional do meio ambiente pelo empreendedor. É com base neste procedimento que o Estado recolhe elementos para decidir se o meio ambiente pode ser impactado por uma determinada atividade. Isto pode ser bem demonstrado nas palavras de OLIVEIRA (1999:145), o qual afirma que:

“Para que se possa realmente prever sua conseqüência sobre o equilíbrio ambiental, é necessário, primeiramente, que se conheça bem o ambiente onde esta ação terá lugar, suas fragilidades e vulnerabilidades, sua capacidade de auto-regeneração e também a sua destinação social. Ao par destas informações, é preciso também um conhecimento aprofundado sobre o empreendimento que se quer levar a cabo, para que se possa simular e prever suas conseqüências ambientais e avaliar da conveniência ou não de sua execução, assim como dos métodos executivos ambientalmente menos traumáticos”.

Logo, procedimentos como o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental seriam instrumentos que permitem que a AIA seja realizada. Infere-se daí que esta pode ser utilizada não só nos procedimentos acima como em outras atividades que porventura venham ou possam causar impacto ambiental, como no caso de projeto básico para o procedimento licitatório (Lei nº 8666/93, art. 6º, IX) e de zoneamento industrial (Lei nº 6803/80, art. 10, §3º)¹⁵.

Com a regulamentação da lei 6938/81¹⁶, foi determinado que caberia ao CONAMA fixar critérios básicos para exigir o estudo de impacto ambiental, bem como alguns conteúdos deste, como por exemplo, o diagnóstico ambiental da área. Vejamos o artigo 17 do Decreto 99274/90:

“Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual

¹⁵ Para maior detalhe veja OLIVEIRA (1999:146).

¹⁶ Feita pelo decreto nº 88351 de 01/06/1983, hoje revogado pelo Decreto 99.274 de 06.06.1990.

competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º. Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;*
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e*
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.*

§ 2º. O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental-Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

§ 3º. Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público”.

No entanto, somente com a Resolução nº 01, de 23/01/86 do CONAMA é que foi disciplinado o estudo de impacto ambiental, seu conteúdo mínimo e respectivo procedimento¹⁷. Com esta norma, passou-se a exigir o estudo prévio de impacto ambiental para atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. “*Segundo alguns técnicos, a grande importância da Resolução 001/86 do CONAMA foi a exigência de licenciamento para o setor de infra-estrutura, que até então não tinha sido regulamentado, uma vez que o modelo de política ambiental no País era muito baseado no controle da emissão de efluentes líquidos e gasosos pelas indústrias*” (FEAM et al., 1998:156).

Atualmente, a exigência prévia de estudo de impacto ambiental para atividades causadoras de significativa degradação ambiental está regulada por dispositivo constitucional, sendo regulamentada pelas leis mencionadas neste estudo e demais normas jurídicas extravagantes¹⁸. Veja-se o dispositivo constitucional:

“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.

(...)

§1º- Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público;

(...)

¹⁷ Ressalta-se que esta norma foi derogada pela resolução 237/97 do CONAMA, que previu novas disposições sobre o estudo de impacto ambiental.

¹⁸ A Constituição Federal de 1988 garante a exigência do estudo de impacto ambiental. Porém a forma desta exigência fica de acordo com a legislação ordinária, diante da inclusão pelo constituinte da frase “na forma da lei”, após a palavra “exigir”. Diante deste fato é que o CONAMA aprovou, no dia 27/06/01, a Resolução 279 que prevê estudos de impactos ambientais simplificados para empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental. A aprovação desta Resolução foi determinada pela Medida Provisória 2198-5, reeditada pelo Governo Federal até os dias de hoje.

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;”

Desta forma, a exigência prévia da realização do estudo de impacto ambiental para atividades causadoras de significativa degradação ambiental se tornou uma garantia constitucional. Muita discussão existe acerca do termo “significativa” degradação. Segundo MACHADO (1998:157) significativa é: “(...) o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo.” No entanto, a quem cabe definir o que é ou não significativa degradação ambiental? Diante deste fato, a maioria dos estudiosos tem entendido caber ao órgão ambiental competente a definição do que vem a ser ou não uma atividade causadora de significativa degradação ambiental¹⁹.

O estudo de impacto ambiental mencionado acima foi um dos principais instrumentos previstos na legislação, com o objetivo de se ter um controle sobre os efeitos das atividades degradadoras do meio ambiente. De acordo com TOMMASI (1993:3/4)²⁰:

“(..)o EIA deve ser entendido na sua exata dimensão, ou seja, como um valiosíssimo instrumento para a discussão séria do planejamento global, em todos os níveis, que permite às políticas públicas, ao mesmo tempo, realizarem plenamente os imperativos sociais e econômicos e cumprirem os anseios conservacionistas da coletividade.

(..)

Longe, portanto, de ser fator de atraso na execução de obras, atividades e empreendimentos, o EIA surge, finalmente, como mecanismo de viabilização de sua realização segura e equilibrada em termos sócio-econômico-ambientais, como requer a Política Nacional do Meio Ambiente”.

De acordo com a legislação ambiental, todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e causadoras de degradação ambiental estão sujeitas ao licenciamento ambiental, sendo que as causadoras de significativa degradação ambiental devem, por determinação constitucional, ser precedidas de estudo prévio de impacto ambiental.

Cumpra ainda salientar que a Resolução 01/86 do CONAMA, em seu artigo 2º, enumera de forma exemplificativa²¹ as atividades sujeitas à elaboração de EIA/RIMA para o licenciamento ambiental. Desta forma, outras atividades poderão ser objeto destas exigências, a critério dos órgãos ambientais.

¹⁹ Neste sentido veja MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira*. 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p.28 a 32.

²⁰ Apud MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ob. Cit.* p.6.

Ressalta-se que para as atividades que são licenciadas em nível federal, de acordo com o artigo 3º da Resolução 01/86 do CONAMA, é obrigatório a apresentação do estudo de impacto ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental- RIMA. No entanto, sempre que o órgão julgar necessário, pela própria natureza do processo de licenciamento ambiental, poderá exigir a realização do estudo de impacto ambiental mesmo de atividades em que a lei não determine sua realização²² (OLIVEIRA, 1999:188).

Todo esse aparato legislativo, com seus diversos institutos (AIA, EIA, RIMA, licenciamento ambiental) faz atualmente parte da política ambiental brasileira, constituindo os principais instrumentos de regulação ambiental. O fundamento destes institutos é assegurar que as alternativas de intervenção no meio ambiente sejam discutidas e que as atividades potencialmente poluidoras causem o menor impacto ambiental possível bem como fique sob a tutela e concessão do Estado. Parte-se da idéia de que o problema ambiental seria equacionado através de uma estrutura institucional-racional. Desta forma, o desenvolvimento de algumas atividades humanas deveriam estar sujeitas à concessão e fiscalização do Estado, tendo em vista sua periculosidade para o meio ambiente.

Toda a Política Nacional do Meio Ambiente, com seu desdobramento nos entes federados, tem por base o incentivo da participação social, seja através da representação colegiada de órgãos ambientais, que geralmente são compostos de representantes do governo, setor produtivo e sociedade civil, seja através de procedimentos institucionais onde haja a possibilidade de manifestação de idéias e defesa dos diversos interesses da sociedade, como por exemplo, o espaço da Audiência Pública²³.

Há quem afirme que a adoção de procedimentos de AIA pela legislação brasileira se deu por influência em especial da legislação ambiental dos Estados Unidos do final da década de 60, denominada “National Environmental Policy Act (NEPA)”. Nesta foi instituída o que se denominou “Environmental Impact Statement”. No entanto, apesar da legislação ambiental ter tido inspiração nos procedimentos de AIA estrangeiros, no Brasil estes tiveram uma trajetória peculiar, possuindo diferenças (OLIVEIRA, 1999:143).

²¹ A maioria dos estudiosos entendem ser a enumeração do artigo 2º exemplificativa e não taxativa.

²² Outras normas determinam a obrigatoriedade da realização do EIA para certas atividades, como a Lei nº 7661/88 (Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) e o decreto nº 750/93 (mata atlântica)(MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira*. 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 41-42).

Há que se destacar que a AIA não se encontra devidamente regulamentada na legislação ambiental brasileira²⁴. Desta feita, não há que se confundir entre os institutos do Estudo de Impacto Ambiental, Licenciamento Ambiental e Avaliação de Impacto Ambiental. O primeiro é ferramenta do segundo e, estes dois, com o procedimento de AIA não podem ser confundidos, por ser esta última um procedimento maior e mais amplo para tratar a questão ambiental e que não foi objeto de uma regulação adequada pela legislação brasileira, apesar de ser um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme afirmado acima²⁵. O EIA constitui uma ferramenta do licenciamento ambiental e utiliza-se de alguns dos métodos de AIA, tendo uma finalidade legal específica (OLIVEIRA, 1999:172/173). No entanto, segundo professor Paulo Pinho da Universidade do Porto, Portugal, restringir o uso da AIA à realização do estudo de impacto ambiental é não só um equívoco como uma atitude temerária. Neste sentido, vejamos a opinião do professor²⁶:

“A falta, há muito sentida de uma definição universalmente aceita do conceito de AIA ilustra a controvérsia ainda existente sobre alguns dos propósitos deste processo, (...)

(...)a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) é um processo concebido para garantir, no fundamental, que os impactes ambientais significativos sejam satisfatoriamente caracterizados e tomados em consideração no planeamento, dimensionamento e licenciamento de um conjunto relevante de projectos ou ações que, pela sua natureza, dimensão ou localização, são susceptíveis de gerarem conseqüências nefastas para o meio ambiente. Trata-se assim, e antes do mais, de um procedimento de apoio à decisão baseado na elaboração de um Estudo de Impacte Ambiental e na condução obrigatória de um processo formalizado de consulta pública (...)

(...)

O funcionamento de sistemas semelhantes de AIA em países europeus vem demonstrando, claramente, que a observância da introdução de processo de AIA nas fases preliminares de desenvolvimento dos projectos, nomeadamente ao nível do Estudo Prévio, constitui um dos principais determinantes da qualidade final do conteúdo dos próprios Estudos de Impacte Ambiental.(...)

Chamamos, no entanto a atenção para o perigo deste instrumento da política de ambiente relegar para segundo plano os objetivos iniciais para se confundir com um mero expediente de viabilização do

²³ Vide item 2.2 desta dissertação.

²⁴ Há quem entenda que esta encontra-se regulamentada. Neste sentido vide MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira*. 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, 108p e MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ob. Cit.* 894 p..

²⁵ Da mesma opinião, vide OLIVEIRA, 1999, p. 147.

²⁶ *O Sistema de AIA em Portugal: Concepção e Funcionamento”, em Avaliação do Impacte Ambiental, Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 558/535 Apud OLIVEIRA (1999:162-164).*

licenciamento de projectos. Se é verdade que uma das partes mais importantes de um EIA respeita à apresentação de recomendações de minimização do impacte ambiental do projecto, não devemos reduzir este documento àquela função técnica supletiva dos actuais instrumentos e meios de implementação na área do ambiental, mas sim tomá-lo como um verdadeiro instrumento de apoio à decisão”.

A realização da AIA implica identificar e predizer efeitos sobre o meio ambiente bem como interpretar e comunicar informações dos impactos. A realização do EIA limita-se basicamente às atividades da AIA de forma técnica e científica.

Logo, o procedimento de AIA abrange não só a elaboração e análise do estudo de impacto ambiental e, sim, toda avaliação e análise feita durante o processo de licenciamento ambiental, inclusive a própria decisão de concessão ou não da licença ambiental.

Percebe-se que o legislador brasileiro, ao regulamentar apenas o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, limitou a aplicação de algumas das técnicas de AIA a estes instrumentos. Desta feita, através destas técnicas, procura-se realizar apenas alguns dos objetivos do procedimento de AIA que não é somente apresentar cientificamente os impactos positivos e negativos do empreendimento potencialmente poluidor, mas, sim, discutir alternativas de desenvolvimento²⁷ bem como o uso mais adequado e sustentável do meio ambiente²⁸. De acordo com OLIVEIRA (1999:144):

“Os métodos e procedimentos de AIA, portanto, nada mais são que instrumentos colocados à disposição do empreendedor, público ou privado, para apoio de sua decisão sobre a execução ou não de um empreendimento, assim como, no caso positivo, a melhor maneira dele ser implementado.”

A legislação ambiental faz uma confusão conceitual entre estudo de impacto ambiental e avaliação de impacto ambiental. Prova deste fato são as considerações da Resolução 01/86 do CONAMA que regulamenta o estudo de impacto ambiental²⁹, ao afirmar que:

“O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 48 do Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo art. 18 do mesmo decreto, e

Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, das responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e

²⁷ Vide artigo 5º, I, da Resolução 01/86 do CONAMA, o qual determina que a Política Nacional do Meio Ambiente deve contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução deste.

²⁸ O conceito de desenvolvimento sustentável foi assegurado como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente no artigo 4º, I, VI da Lei 6938.

²⁹ Apesar de estar derogada pela Resolução 237/97 do CONAMA.

implementação da Avaliação de Impacto Ambiental com um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, Resolve(...)"

No entanto, tal equívoco não foi repetido na Resolução 237/97 do CONAMA que derogou a Resolução 01/86. Com isso, percebe-se que a legislação ambiental brasileira não regulamentou a AIA como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, mas apenas o estudo de impacto ambiental que utiliza alguns métodos daquela. Logo, o EIA é um dos elementos de todo o processo de AIA e não o processo de AIA como assim possa a se chegar a interpretar a Resolução 01/86 do CONAMA.

Iremos perceber mais à frente neste estudo que esta confusão conceitual e esta estruturação da Política Nacional do Meio Ambiente, especificamente o licenciamento ambiental, gerou oportunidades para empreendedores e comunidades atingidas por barragens defenderem suas vontades políticas bem como impôs constrangimentos durante a contenção política ocorrida no licenciamento ambiental.

1.3- Política Estadual de Meio Ambiente em Minas Gerais

Destaque deve ser dado a como foi e está sendo tratado o desenvolvimento do SISNAMA e da Política Nacional do Meio Ambiente nos Estados, especificamente em Minas Gerais. Tal questão é importante, tendo em vista que a maioria dos licenciamentos ambiental ficou a cargo dos órgãos ambientais estaduais, conforme se pode depreender da leitura do artigo 10 da Lei 6938/81.

A Política Ambiental em Minas Gerais começou a ser institucionalizada no final da década de 70, sendo que seu grande impulso se deu a partir da década de 80, como também ocorreu em nível federal.

A primeira instituição criada pelo Estado de Minas Gerais para lidar com a questão ambiental foi a Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente - DTMA - vinculada à Fundação João Pinheiro, no ano de 1975. Este órgão tinha como função básica coordenar a formulação de políticas de meio ambiente e de tecnologia (FEAM et al., 1998:59). Ressalta-se, no entanto que o Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC- instituição criada em 1972, já representava um início de preocupação institucional com a questão ambiental, já que com este órgão buscava-se o desenvolvimento de tecnologias que possibilitassem a compatibilização do desenvolvimento da época com a preservação ambiental.

No entanto, antes da instituição da DTMA, já existiam algumas normas estaduais na área ambiental, como a Lei nº 2126 de 20/01/1960, que estabelecia normas para lançamento de esgotos e resíduos industriais nos cursos d'água e a Lei 5721/71 que criou a Companhia de Distritos Industriais (CDI) tendo como um dos objetivos o controle da poluição ambiental nas áreas industriais (FEAM et al., 1998:60/61).

Desde a criação da DTMA, cresce a idéia de que a política ambiental no Estado dependeria de uma estrutura institucional³⁰. No entanto, havia ainda muitas resistências à instituição de uma política ambiental no Estado de Minas Gerais, tendo como principal argumento a idéia, já citada anteriormente, de que preservar o meio ambiente seria um entrave ao desenvolvimento econômico. Prova deste fato são as palavras do governador Rondon Pacheco de Minas Gerais no ano de 1974, que se manifestou sobre o projeto de lei da Assembléia Legislativa que recomendava ao Executivo criar um Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente. Segundo ele, o Estado “*não poderia criar um órgão que viesse a inibir o desenvolvimento econômico de Minas*”³¹. Pode-se considerar que “o setor industrial foi o principal opositor ao avanço das articulações realizadas para a instituição de uma estrutura político-institucional para cuidar do problema ambiental” (FEAM et al., 1998:83).

A DTMA, em 1975, elaborou, um Programa de Preservação e Melhoria do Meio Ambiente para Minas Gerais, no qual foi sugerido a criação de um Sistema Estadual de Meio Ambiente, sendo que o Estado deveria atuar em quatro níveis: político, normativo, controle da poluição e fiscalização. Na estrutura deste Sistema Estadual de Meio Ambiente já havia a previsão de criação de um Conselho Estadual de Política Ambiental (FEAM et al., 1998:68/69).

Apesar de toda esta preocupação com a questão ambiental, foi somente com a criação de órgãos específicos para lidar com o meio ambiente que a institucionalização da política ambiental teve seu início em Minas Gerais. A criação da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia em 1976 é considerada como o marco inicial de constituição de uma estrutura político-institucional orientada para a atuação na área ambiental (FEAM et al., 1998:81).

³⁰ Neste sentido vide FEAM et al.. Ob. Cit. pág.59 e segs .

³¹ Poluição em Minas. Estado de Minas, Belo Horizonte, 16 de jan. 1975.p.4.Editorial Apud FEAM et al.. Ob. Cit. p. 66.

Pode-se considerar que foi com a criação do COPAM³², em 1977 que um verdadeiro impulso foi dado na institucionalização da política ambiental em Minas Gerais. Sua composição, desde esta época, já tinha por fundamento a participação dos vários setores da sociedade, incluindo o governo. A sua composição colegiada, com poderes normativos, consultivos e deliberativos, constituiu uma das pioneiras no Brasil³³.

No entanto, somente com a lei estadual 7772 de 08 de setembro de 1980, que dispunha sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais, é que foram institucionalizados os instrumentos legais para a atuação do COPAM. Com esta norma há um grande avanço na legislação ambiental estadual, sendo previsto que o COPAM teria uma ação fiscalizadora, faria o licenciamento de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, aplicaria penalidades e poderia suspender atividades de empresas em alguns casos de risco à vida humana e recursos econômicos (FEAM et al., 1998:95).

Percebe-se então que a legislação estadual, muito antes da federal, já previa o licenciamento como um instrumento de ação da política ambiental, apesar de não ter institucionalizado esse instrumento com a necessidade da realização de estudos de impacto ambiental e com a existência de várias licenças ambientais, como prevê a atual legislação.

Até o ano de 1983, o apoio técnico ao COPAM era feito pelo Centro Tecnológico de Minas Gerais -CETEC-. Este órgão realizava as fiscalizações e os pareceres ambientais sobre a implantação de atividades poluidoras funcionando como Secretaria Executiva do Conselho.

Com a atuação cada vez mais crescente do COPAM, tornou-se necessário a criação de uma estrutura específica de apoio administrativo e técnico a este órgão político³⁴. Assim, em 1983 é criada a Superintendência do Meio Ambiente, através da Resolução 01/83 do COPAM, órgão este formalizado pelo Decreto nº 22658/83 (FEAM et al., 1998:101/104).

No ano de 1987, houve um fortalecimento e uma reestruturação do Sistema Estadual do Meio Ambiente com a criação da Secretaria de Estado de Ciência e

³² Nesta época ainda com a denominação Comissão de Política Ambiental. Somente em 1987 é que a denominação Conselho Estadual de Política Ambiental foi institucionalizada, permanecendo até os dias de hoje.

³³ Neste sentido veja FEAM et al.. Ob. Cit.. p.83/85.

³⁴ À esta época, o CETEC era quem dava o apoio técnico e operacional ao COPAM.

Tecnologia e Meio Ambiente e da Fundação Estadual do Meio Ambiente. (FEAM et al., 1998:113).

Desde essa época, a demanda da questão ambiental tornava-se crescente, havendo ainda um maior incentivo pela adoção e implementação de políticas ambientais. Cumpre ressaltar que em nível nacional o SISNAMA já se encontra institucionalizado a esta época, o que também influenciou a implementação e fortalecimento do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

Em 1995, cria-se no Estado de Minas Gerais a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD -, órgão este responsável pela coordenação do Sistema Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SISEMA-³⁵. No entanto, a FEAM continuava sendo o único órgão a dar apoio técnico e administrativo a todas as câmaras do COPAM (FEAM et al., 1998:134). Este fato levou a uma concentração de tarefas deste órgão ambiental, o que deu ensejo a uma mudança ainda maior no sistema estadual do meio ambiente.

A SEMAD, tendo em vista o aumento das demandas e a concentração do apoio técnico ao COPAM pela FEAM, começou a ter por função geral planejar e coordenar a política ambiental no Estado de Minas Gerais, promovendo a integração dos diversos órgãos ambientais. A FEAM, o IEF (Instituto Estadual de Florestas) e o DRH (Departamento de Recursos Hídricos) passaram a atuar cada um em uma área específica do meio ambiente. São criados então as “agendas de atuação”, possibilitando assim uma desconcentração na execução das políticas ambientais.

Tendo em vista esta desconcentração³⁶ administrativa, a FEAM³⁷ fica responsável pela “*agenda marrom*” e Tem por função específica propor e executar a política de proteção ambiental, promovendo a prevenção e correção da degradação provocada pelas atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura. Desta forma a FEAM acompanha e fiscaliza o licenciamento de atividades de infra-estrutura, como

³⁵ De acordo com o inciso XI do artigo 7º da Lei Delegada Estadual nº 49, de 02 de janeiro de 2003 e o artigo 2º da lei Delegada Estadual nº 62 de 29 de janeiro de 2003, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável tem por função institucional “planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à proteção e a defesa do meio ambiente, ao gerenciamento dos recursos hídricos e à articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável”.

³⁶ Pertinente citar que desconcentração é diferente de descentralização. Nesta o Poder Público transfere a titularidade ou execução do serviço público por outorga ou delegação a um outro ente como fundações, empresas privadas, etc.. Já na desconcentração a Administração Pública executa de forma centralizada o serviço, distribuindo-o, no entanto, entre os vários órgãos da mesma entidade. Neste sentido veja MEIRELLES, 1998:295/296.

³⁷ Vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) desde 1989.

mineração e construção de barragens hidrelétricas, além de monitorar a qualidade da água, do ar e do solo e realizar pesquisas³⁸. Dentre as atividades de fiscalização, destaca-se a realização de vistorias técnicas ao empreendimento, para verificar, por exemplo, o cumprimento de condicionantes ambientais. A FEAM é um órgão estritamente técnico, atuando como um órgão executivo. Atualmente é a Lei Delegada Estadual nº 73 de 29/01/2003 que regula a estrutura e competência da FEAM.

O IEF ficou responsável pela denominada “*agenda verde*”, tendo por função a formulação e execução da política florestal em Minas Gerais, sendo suas as tarefas de secretaria executiva do COPAM, no tocante às atividades agrícolas, pecuárias e florestais. Atualmente a Lei Delegada Estadual nº 79 de 29/01/2003 regulamenta a estrutura e competência do IEF³⁹.

O DRH, hoje com a denominação IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas) é responsável pela “*agenda azul*” e sua função é a gestão dos recursos hídricos em Minas Geras, cabendo a este especificamente cuidar dos processos de outorga do direito de usos das águas. A Lei Delegada Estadual nº 83 de 29/01/2003 regulamenta o funcionamento do IGAM no Estado de Minas Gerais⁴⁰.

Ressalta-se que ainda existe no Sistema Estadual de Meio Ambiente o CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos, sendo também órgão deliberativo que trata de questões relacionadas aos Recursos Hídricos de Minas Gerais.

Todos estes órgãos citados acima são coordenados pela SEMAD e vinculados a esta, sendo que o COPAM e o CERH são órgãos deliberativos.

Ressalta-se que no início de 2003, houve alterações feitas pelo Governo Aécio Neves de unificar a atuação dos órgãos ambientais no intuito de uma maior otimização dos processos de licenciamento ambiental bem como redução de custos⁴¹. Desta forma,

³⁸ *Jornal da FEAM. Ano I, nº 11, DEZ 2002. De acordo com o artigo 2º da Lei Delegada Estadual nº 73 de 20/01/2003, a FEAM tem por finalidade: “executar a política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no que concerne à prevenção, à correção da poluição ou da degradação ambiental provocada por atividade poluidora, bem como promover e realizar estudos e pesquisas sobre poluição e qualidade do ar, da água e do solo”.*

³⁹ *Segundo o art. 2º da Lei Delegada Estadual nº 79 de 29/01/2003 compete ao IEF “executar a política florestal do Estado e promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis e da pesca, bem como a realização de pesquisas em biomassa e biodiversidade.”*

⁴⁰ *Segundo o art. 2º da Lei Delegada estadual nº 83 de 29/01/2003 compete ao IGAM “executar a política estadual de recursos hídricos e a do meio ambiente formuladas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH e pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM.”*

⁴¹ *Neste sentido veja Jornal da FEAM. Ano II. Número 12. Fevereiro de 2003, pág. 3.*

com a Lei Delegada Estadual nº 62 de 29/01/2003 ficou previsto que à SEMAD compete:

“Art. 2º- (...)

(...)

XX - definir as normas e procedimentos de unificação do licenciamento ambiental a cargo da FEAM, do IEF e o do IGAM por intermédio de uma base de dados única e georreferenciada refletindo o conjunto de informações daquelas entidades;”

Além das propostas de unificação do procedimento do licenciamento ambiental a nível estadual, há também uma proposta de regionalização das entidades vinculadas à SEMAD em 13 unidades regionais em todo o Estado de Minas Gerais⁴². Estas medidas se, por um lado, podem permitir uma maior aceleração do procedimento de licenciamento ambiental, por outro, podem ser um fator de enfraquecimento institucional deste instrumento da Política nacional de Meio Ambiente, facilitando a aprovação dos projetos dos empreendimentos potencialmente poluidores e degradadores do meio ambiente.

Quadro I

AGENDAS DE ATUAÇÃO DA FEAM, IEF E IGAM

Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam)
Marrom
Licenciamento e fiscalização das atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura

Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam)
Azul
Gestão das águas, preservação da quantidade e da qualidade das águas

⁴² O inciso XXVI do artigo 2º da Lei Delegada Estadual nº 62 de 29/01/2003 determina que à SEMAD cumpre “definir a regionalização administrativa de suas entidades vinculadas, de forma unificada, com até 13 (treze) unidades regionais;”

Instituto Estadual de Florestas (IEF)
Verde
Coordenação e execução das Políticas Florestal e de Pesca e controle das atividades agrossilvopastoris

Fonte: Jornal da FEAM, ano I, nº 11, DEZ 2002

Atualmente a secretaria executiva das câmaras do COPAM é exercida pelos três órgãos acima citados (IEF, FEAM e IGAM), dependendo da área em discussão. Tal medida tem por finalidade específica desconcentrar as atividades em matéria de meio ambiente. Portanto, as decisões finais sobre as políticas ambientais da agenda marrom ficam a cargo do COPAM, órgão superior do SISEMA, sempre com base no parecer técnico elaborado pelos órgãos ambientais.

O COPAM, portanto, é o órgão responsável pela formulação e execução da política ambiental em Minas Gerais. A competência e organização do COPAM está atualmente prevista na Lei estadual 12585 de 17/07/97 e no Decreto Estadual nº 43278 de 23/04/2003. De acordo com o artigo 3º desta última norma o COPAM tem por finalidade:

“(...)deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, por meio das entidades a ela vinculadas, dos demais órgãos seccionais e dos órgãos locais.”

O COPAM possui uma estrutura colegiada e composta por representantes governamentais e da sociedade civil. Segundo o Decreto Estadual nº 43278 de 22/04/2003 são membros do COPAM:

“I - representantes do Poder Público:

a) Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que é seu Presidente;

b) *Secretário-Adjunto de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*

c) *Secretário-Adjunto de Cultura;*

d) *Secretário-Adjunto de Educação;*

e) *Subsecretário de Indústria, Comércio e Serviços;*

f) *Subsecretário de Desenvolvimento Minerometalúrgico e Política Energética;*

g) *Secretário-Adjunto de Planejamento e Gestão;*

h) *Secretário-Adjunto de Saúde;*

i) *Secretário-Adjunto de Transportes e Obras Públicas;*

j) *Secretário-Adjunto de Desenvolvimento Regional e Política Urbana;*

l) *Secretário-Adjunto de Estado de Ciência e Tecnologia;*

m) *Procuradoria-Geral de Justiça;*

n) *Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;*

o) *Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Recursos Naturais da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais;*

p) *Ministério do Meio Ambiente;*

q) *Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM;*

r) *um representante governamental dos conselhos municipais de meio ambiente.*

II - representante da sociedade civil:

a) *Associação Comercial de Minas;*

b) *Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais - FAEMG;*

c) *Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG;*

d) *Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG;*

e) Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM;

f) três representantes de organização não governamentais legalmente constituídas no Estado de Minas Gerais, para a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, cadastradas no CNEA - Cadastro Nacional de Entidades Ambientais do Ministério do Meio Ambiente, há pelo menos um ano;

g) três cientistas, tecnólogos, pesquisadores ou pessoas de notório saber, reconhecidamente dedicados às atividades de preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida, indicados em lista sêxtupla, sendo indicados pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC e 2 dos indicados pela Academia Brasileira de Ciências;

h) dois representantes de entidades civis representativas de categorias de profissionais liberais ligadas à proteção do meio ambiente;

i) um representante não governamental dos conselhos municipais de meio ambiente;

j) um representante de associações não governamentais especializadas em saneamento ou recursos hídricos;

l) um representante de associações não governamentais de pescadores profissionais ou amadores legalmente constituídas no Estado de Minas Gerais há pelo menos um ano;

m) um representante de entidades civis de classe do setor produtivo ligadas a atividades de reflorestamento;”

Na estrutura do COPAM atualmente estão: A Presidência, o Plenário as Unidades Regionais Colegiadas, as Câmaras Especializadas e a Secretaria Executiva⁴³. Em relação às Câmaras Técnicas, estas são em número de sete, quais sejam: Câmara de Atividades Agrossilvopastoris -CAP-, Câmara de Recursos Hídricos -CRH-, Câmara de Proteção da Biodiversidade -CPB-, Câmara de Atividades Minerárias -CMI-, Câmara de Política Ambiental CPA-, Câmara de Atividades de Infra-Estrutura -CIF- e Câmara de Atividades Industriais -CID-.

São as Câmaras Técnicas do COPAM que propõem as normas para a proteção ambiental e têm competências para conceder as licenças ambientais de atividades potencialmente poluidoras, entre outras funções. Excepcionalmente, cabe ao presidente do COPAM, qual seja, do Secretário Estadual de Meio Ambiente de Desenvolvimento Sustentável, conceder licenças ambientais “*ad referendum*” do plenário em casos de

⁴³ Para maiores detalhes veja Decreto Estadual nº 43278 de 22 de abril de 2003.

urgência ou inadiáveis, do interesse ou salvaguarda do COPAM⁴⁴. Cumpre ressaltar que com a modificação recente no Sistema Estadual de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais, cabe aos Conselhos Regionais decidir sobre os pedidos de concessão de Licença Prévia, Licença de Instalação e de Licença de Operação, bem como de licenças corretivas para atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora, cujos impactos diretos não extrapolem os limites de sua abrangência territorial⁴⁵. Assim, quando estas últimas atividades forem consideradas potencialmente poluidoras ou degradadoras em um nível de grande porte que extrapole os limites regionais, caberá a estas Câmaras Especializadas conceder ou não a licença ambiental.

No caso de construção de barragens hidrelétricas, a coordenação de aplicação da AIA, a avaliação técnica dos estudos ambientais (EIA/RIMA ou RCA), organização de audiências públicas e vistorias técnicas à área do empreendimento, fica a cargo da FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente-, órgão este vinculado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. É esse órgão ambiental que preside a audiência pública e que elabora e sugere as condicionantes do licenciamento, sendo o COPAM, especificamente a Câmara de Infra-Estrutura -CIF- que faz o julgamento destes itens, tornando-os obrigatórios.

A composição e a atuação do COPAM tem sido objeto de críticas no sentido de que este órgão tende a ficar a favor dos interesses do setor produtivo da economia. É nesta arena política é que os debates sobre a necessidade de desenvolvimento por um lado e, preservação ambiental pelo outro, ocorre. Os construtores de barragens, na maioria das vezes, tendem a possuir maior apoio político junto ao Estado, que compõe grande parte dos cargos deste órgão. A outra parte, referente à participação da sociedade civil, possui membros dos setores da indústria, engenharia, que, dificilmente posicionam-se contra a construção de projetos como o de hidrelétricas. A participação de representantes da sociedade civil que tendem a apoiar politicamente populações atingidas (como representantes de ONG's) constitui minoria no COPAM, o que torna ainda mais difícil a aceitação de reivindicações políticas das populações atingidas por barragens neste órgão.

A norma que regulamenta a composição do COPAM tem permitido que membros do setor elétrico tenham assento na CIF, como é o caso da CEMIG, atualmente. Essa estrutura institucional prejudica a imparcialidade para o julgamento e

⁴⁴ *Previsão contida no inciso VI, do artigo 10 do Decreto Estadual 43278 de 22/04/2003.*

⁴⁵ *Neste sentido veja Decreto Estadual nº 43278 de 22/04/2003.*

decisão estatal da política ambiental já que este setor é, por natureza, favorável à construção de barragens hidrelétricas.

Cumprir citar a entrevista de um representante do movimento ambientalista sobre esta atuação do COPAM (FEAM et al., 1998:200):

“(...)o COPAM teve um papel muito grande em amortecer conflitos, sempre pendendo, como sempre o Estado pendeu, historicamente, para o lado do setor produtivo. Sem dúvida nenhuma, a história do COPAM está eivada (...) de exemplos. De todos os grandes confrontos, e boa parte deles nós fomos os principais atores, (...), eles terminaram, digamos assim, em uma união do Poder Público, que é a maioria, com setores produtivos e nos derrotavam. E isso em termos de políticas públicas”.

Conforme afirma FEAM et al. (1998: 200) ao externar a opinião de alguns setores da imprensa e de organismos internacionais: *“(...) a ampla representação do setor produtivo no COPAM teria levado, muitas vezes, à dissolução do poder decisório da entidade(...)”⁴⁶.*

Apesar do problema acima, segundo o técnico da FEAM *“a solução é o fortalecimento do conselho, do COPAM. Sentar lá. Devia haver um espaço para as entidades representativas da população atingida (MAB) e a ANEEL. O segmento tem que estar representado”.* Ainda para o entrevistado *“não se verifica muita coerência no sistema ambiental⁴⁷”.* Segundo ele há muito poder político. No entanto *“a institucionalização é importante. O COPAM deve ser preservado. Ruim com ele pior sem ele”.* No entanto, para a entrevistada do COPAM nega a existência de qualquer pressão política que interfira nas deliberações do conselho. Segundo ela *“Tem uma pressão de todo o sistema para aprovar a LP, mas a câmara não faz isso”.*

Toda esta composição do COPAM, faz dele uma arena política incerta, já que os mais diversos interesses da sociedade estão presentes no seu funcionamento, tendo em vista sua composição plural e colegiada, com representantes da sociedade civil e do governo. Para exemplificar, atualmente a Câmara de Infra-Estrutura (CIF) do COPAM é composta pelo Secretário Adjunto de Transportes e Obras Públicas - SETOP -, Secretário Adjunto de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, representante do

⁴⁶ Sobre esta questão MORAIS (1990) afirma que *“Em dezembro de 1989, uma missão de avaliação do Banco Mundial visitou a FEAM, com o objetivo de produzir um diagnóstico sumário do problema das minerações em Minas Gerais. Entre os problemas apontados pela Instituição, cita-se a composição das câmaras do COPAM, onde representantes de interesses conflitantes diluiriam o poder de decisão do Conselho”.*

⁴⁷ Para exemplificar citou o caso da UHE Irapé que apesar do parecer contrário da FEAM para deferimento da Licença de Instalação esta foi concedida pelo COPAM e da UHE Fumaça que com o parecer contrário da FEAM esta não foi concedida pelo COPAM, na reunião de julgamento realizada em 20 de dezembro de 2002.

Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB/MG -, representante Projeto Manuelzão - Médico e Professor do Departamento de Medicina Preventiva e Social da UFMG - DMPS-, representante da Universidade Federal de Minas Gerais, representante da Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG -, Assessor Especial de Meio Ambiente do DER. Percebe-se que a composição da CIF/COPAM que delibera sobre as concessões das licenças ambientais de projetos de barragens hidrelétricas possui membros representantes do Governo Estadual, de setores da sociedade civil bem como de setores ligados à construção e barragens, como no caso da CEMIG.

Além desta composição plural e colegiada há o fato de que o COPAM é um órgão governamental que para sua decisão, combina elementos técnicos e políticos. Assim, as partes que têm interesse na deliberação deste órgão, têm que articular argumentos técnicos e políticos para ter uma maior chance de satisfazer seus interesses, no intuito de aprovar ou vetar determinado empreendimento.

Em Minas Gerais, destaca-se em termos institucionais, a aprovação da lei 12812 de 28 de abril de 1998 pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, que veio complementar a legislação ambiental estadual, estabelecendo regras para assistência social às populações de áreas inundadas por reservatórios, assegurando, por exemplo, a obrigatoriedade da realização da audiência pública⁴⁸ para empreendimentos hidrelétricos sob licenciamento no Estado.

⁴⁸ Esta legislação foi aprovada pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais e posteriormente vetada pelo então governador Eduardo Azeredo. Posteriormente a Assembléia derrubou o veto. Tal fato pode ser considerado como uma vitória da organização e mobilização do Movimento dos Atingidos por Barragem do Alto Rio Doce e do Movimento dos Atingidos por Barragem do Vale do Jequitinhonha de

CAP 2- LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1- Estrutura legal

O surgimento do licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente decorre basicamente do crescimento dos problemas ambientais causados por empreendimentos geradores de consideráveis impactos ambientais e, por outro lado, de uma necessidade do Estado de exercer uma regulação destas atividades degradantes.

Aliado a estes fatores, está a pressão internacional para a adoção de uma política ambiental no Brasil além do fato do crescimento da conscientização ambiental e da conseqüente luta por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Alguns Estados brasileiros chegaram a instituir a obrigatoriedade de licenças ambientais para a instalação e funcionamento de algumas atividades, como por exemplo, o Estado de São Paulo, com a Lei 997/76 e o Estado do Rio de Janeiro, pelo Decreto-lei nº 134, que instituiu um sistema de licenciamento ambiental⁴⁹.

No SISNAMA bem como no SISEMA, há vários órgãos e institutos que permitem um controle sobre as atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de significativa degradação ambiental. Dentre todos estes instrumentos, o licenciamento ambiental merece lugar de destaque, dada a sua importância bem como sua conotação política. Neste sentido, é a opinião da FEAM et al. (1998:155):

“A política de controle ambiental em Minas Gerais é exercida através do processo de licenciamento, da definição de normas e padrões de qualidade ambiental, da fiscalização, da aplicação de multas e sanções e do

Minas Gerais, cujos representantes participaram em vários momentos do processo, desde a elaboração de recomendações sobre o projeto de lei até participação em audiência pública referente ao veto.

⁴⁹ Neste sentido vide OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Ob. Cit.* p. 15.

monitoramento. O licenciamento é atualmente o principal instrumento da política ambiental no Estado”.

Conforme visto acima, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo instituído nacionalmente pela Lei 6938/81. Está definido no artigo 1º, da Resolução 237 de 19/12/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente -CONAMA-:

“Art. 1º. Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso;”

Segundo CAPPELLI (1993:159) o licenciamento ambiental é um instrumento de regulamentação técnico-administrativo, podendo ser conceituado como um procedimento administrativo durante o qual são deferidas licenças ambientais progressivas, na medida do atendimento das determinações do órgão licenciador⁵⁰. Para FIORILLO e RODRIGUES (1997:209), o licenciamento ambiental não é um ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe conota uma idéia de procedimento administrativo.

Dependendo do empreendimento proposto (como o de barragens hidrelétricas), o licenciamento ambiental pode ser um procedimento administrativo de longa duração, chegando a transcorrer anos, até que o projeto seja aprovado e todas as licenças ambientais sejam concedidas. Este instituto é fiscalizado e acompanhado pelos órgãos ambientais do Governo (Federal, Estadual ou Municipal⁵¹), de acordo com a área de abrangência do empreendimento, sendo estes os competentes para a avaliação técnica do projeto, o acompanhamento deste e a respectiva concessão ou não das licenças ambientais.

⁵⁰ Não entraremos aqui na discussão existente na literatura sobre a terminologia "licenciamento ambiental" e "autorização ambiental". Este seria o termo correto pois não seria ato discricionário do Administrador Público, ao contrário da licença, que é ato vinculado.

⁵¹ Há quem defenda a posição de que o município não tenha competência para o licenciamento ambiental, tendo em vista a Lei 6938/81 e Resolução 237 do CONAMA. Neste sentido vide OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. O licenciamento ambiental. São Paulo: Iglu, 1999 bem como artigo do autor da presente dissertação no site www.jus.com.br, doutrina/ direito ambiental, com o título "A autorização ambiental municipal".

Segundo o artigo 19 do Decreto 99.274/90⁵², o licenciamento ambiental é dividido em três fases, quais sejam: a primeira, até a concessão ou não da Licença Prévia (LP), considerada fase preliminar e de planejamento do projeto potencialmente poluidor, onde se realiza o EIA e elabora-se o RIMA, determina-se a localização e os impactos do empreendimento bem como é decidida a viabilidade ambiental deste, com os requisitos básicos e condicionantes para serem implementados na próxima fase. A segunda fase, necessária para a concessão da Licença de Instalação (LI), onde ocorre a elaboração do Plano de Controle Ambiental (PCA) e autoriza-se ou não a instalação do empreendimento. Após esta fase há a implementação das medidas definidas nos estudos ambientais bem como ocorre a negociação com a população atingida⁵³. A quarta e última fase, Licença de Operação (LO), ocorre a autorização da operação do empreendimento somente após a realização das medidas mitigadoras e compensatórias bem como das demais condicionantes das licenças anteriores.

É na primeira fase do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas que o debate político se torna mais intenso e onde os interesses dos atores sociais às vezes conflitantes se externam com mais vigor, já que nesta fase é que o poder de veto sobre o empreendimento pode ocorrer. O poder de veto pode ser definido como a possibilidade de não concessão da licença ambiental ao empreendimento. No entanto, fazendo-se novo estudo de impacto ambiental, o empreendedor pode se submeter a um novo processo de licenciamento ambiental.

Para que seja iniciado o processo de licenciamento ambiental, especificamente no Estado de Minas Gerais, as seguintes documentações são necessárias: Requerimento de Licença, na qual são definidos os tipos de licença bem como as informações básicas a respeito do empreendimento; Certidão Municipal expedida pela Prefeitura, onde se declara a conformidade do projeto com as normas do município que se localizará o empreendimento; Formulário de Caracterização do empreendimento (FCE), no qual estabelece-se o tipo de licenciamento e de licença cabíveis, o nível dos estudos ambientais (se complexo ou mais simplificado); Cálculo dos Custos do licenciamento; RCA- Relatório de Controle Ambiental ou EIA/RIMA, dependendo do impacto do empreendimento⁵⁴, estes de acordo com o Termo de Referência definido pela FEAM,

⁵² *Que regulamenta a Lei 6938/81.*

⁵³ *Esta pode não ocorrer nesta fase se a desapropriação judicial for utilizada.*

⁵⁴ *O RCA constitui um estudo mais simplificado, tendo em vista que o potencial de poluição e degradação do empreendimento é menor, nos termos definidos pela legislação ambiental.*

estudos os quais fornecem subsídios técnicos para a análise desta instituição; Plano de Controle Ambiental - PCA -, obrigatório para todos os empreendimentos, contendo as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos contidos nos estudos anteriores (RCA ou EIA/RIMA). Ressalta-se que para empreendimentos do setor elétrico há documentações específicas definidas pela Resolução 006/87 do CONAMA e Resolução 03/90 e deliberações normativas 03/90 e 04/90, todas do COPAM. (FEAM et al, 1998:157/158)

As etapas do licenciamento a serem seguidas, segundo a Resolução 237/97 do CONAMA são:

“Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrente de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade”.

Percebe-se do artigo acima, que a definição dos documentos, projetos e estudos ambientais é feita apenas com a participação do órgão ambiental e do empreendedor, não garantindo a participação das populações atingidas.

De acordo com o empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental, dever-se-á instruir este processo com estudos ambientais mais complexos ou simplificados, a

critério do órgão ambiental competente, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Resolução 237 do CONAMA.

Há quem entenda que os empreendimentos sujeitos à elaboração de EIA/RIMA são os enumerados pelo artigo 2º da Resolução 01/86 do CONAMA⁵⁵. Já outros entendem que esta enumeração é meramente exemplificativa, o que gera uma margem de discricionariedade para o órgão ambiental enquadrar a atividade⁵⁶.

Os estudos de impacto ambiental, que são elaborados para instruir o licenciamento ambiental, devem conter os seguintes itens e procedimentos, de acordo com o artigo 5º e 6º da Resolução 01/86 do CONAMA:

“Art. 5º. O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetados pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

Considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade;

Art. 6º. O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

⁵⁵ Neste sentido veja FEAM et al.. Ob. Cit. p. 157 e segs.

⁵⁶ Neste sentido veja OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Ob. Cit. p. 182 e segs. e MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ob. Cit. p. 42 e segs.

d) análises de impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais;

e) definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas;

f) elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados;”

O licenciamento ambiental pode ser considerado um instrumento de regulamentação técnico-administrativo. Nele, há a interação entre a sociedade civil, o Estado e o empreendedor do projeto potencialmente poluidor, através de espaços institucionalmente garantidos, podendo a população organizar-se ou não coletivamente, para fazer reivindicações políticas⁵⁷.

Para que se possa chegar a uma decisão sobre a concessão ou denegação da licença ambiental, há, por parte do Estado, uma análise técnica dos estudos ambientais e uma análise política sobre a construção ou não do empreendimento. Esta análise técnica é feita pelos órgãos que assessoram o Órgão Deliberativo, sendo em Minas Gerais feitos pela FEAM, IEF e IGAM, de acordo com o enquadramento do empreendimento⁵⁸. Segundo RIBEIRO (1998)⁵⁹, o COPAM está voltado para a formação da cidadania e para a resolução de conflitos, sendo que a FEAM, que exerceu a função de secretaria executiva do COPAM no intuito de sustentar este na tomada de decisão colegiada, compartilha hoje com outros órgãos a função de informar este órgão para que as decisões ambientais sejam realizadas da melhor forma possível.

Após esta análise técnica, na qual informações complementares possam ser ou não solicitadas ao empreendedor⁶⁰, é feito um parecer técnico o qual tem a finalidade de subsidiar o Órgão Deliberativo, no caso em Minas Gerais, o COPAM⁶¹, na decisão de

⁵⁷ No início da década de 90, a Eletrobrás incentivou a participação social nos processos de avaliação de impacto ambiental e de licenciamento ambiental. Neste sentido veja COMASE (Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico)- Processos de Interação do Setor Elétrico Brasileiro com a Sociedade. Coordenação Mirian Regini Nutti.- Rio de Janeiro: ELETROBRÁS, 1994. 164 p.

⁵⁸ Veja no item 1.3 a divisão institucional de agendas de atuação dos órgãos ambientais.

⁵⁹ Prefácio do livro “A Questão Ambiental em Minas Gerais- Discurso e Política”. Ob. Cit. 1998.

⁶⁰ Neste caso quando os estudos ambientais são considerados insuficientes, necessitando de complementação.

⁶¹ Ressalta-se que de acordo com as mudanças ocorridas no início de 2003 no Sistema Estadual de Meio Ambiente, caberá aos Conselhos Regionais a concessão de licenças ambientais de atividades de impacto ambiental regional. Neste sentido veja item 1.3 do Cap. 1 desta dissertação.

conceder ou não a licença ambiental. Durante esta análise técnica é que a participação da sociedade ocorre mais intensamente, conforme será visto no próximo item.

Portanto, a decisão final da concessão das licenças ambientais se dá por um órgão político, composto, na maioria das vezes, por representantes do governo, do setor produtivo e de pessoas que representam os diversos setores da sociedade civil. Em Minas Gerais, conforme já afirmado acima, este órgão é o COPAM, e sua composição está prevista atualmente na Lei Estadual 12.585 de 17 de julho de 1997, sendo regulamentada pelo Decreto Estadual 43278 de 22 de abril de 2003.

Esta decisão, tomada pelo COPAM em Minas Gerais, órgão colegiado com a participação de vários setores sociais, tem por fundamento a idéia de que, a solução dos conflitos de interesse, presente quase sempre em questões ambientais, possa ser equacionado de uma forma mais democrática e, de corolário, com uma maior legitimidade social. *“A escolha de uma decisão colegiada foi considerada a mais adequada para lidar com a ampla gama de interesses contraditórios envolvidos com a problemática ambiental”* (FEAM et al., 1998:85).

Logo, a decisão sobre a concessão ou não da licença ambiental é uma decisão política, sendo que os argumentos técnicos servem como um dos fundamentos para esta. *“O COPAM tem se caracterizado, ao longo desses anos, por uma cultura essencialmente democrática, onde as deliberações resultam de discussões a partir de pareceres técnicos da FEAM (...)”* (FEAM et al., 1998:145).

O COPAM, por ser um órgão colegiado de deliberação política, muitas vezes fica sujeito a pressões políticas dos diversos setores da sociedade. Especificamente, em casos de projetos de barragens hidrelétricas, há um forte interesse do Poder Público e das empresas produtoras e consumidoras de energia para a concessão das licenças ambientais buscando sempre a expansão da produção de energia elétrica.

Desta forma, a análise da viabilidade ambiental de um projeto de barragem hidrelétrica é influenciada pelas idéias desenvolvimentistas acima expostas, o que torna difícil a luta pelas comunidades atingidas pelo exercício do poder de veto.

De acordo com o Relatório da Comissão Mundial de Barragens (2000:172):

“Una vez que una propuesta de construir una represa superaba las pruebas preliminares de factibilidad técnica y económica y atraía el interés del gobierno o de agencias externas de financiación y de intereses políticos, el proyecto adquiría un impulso propio que prevalecía por encima de evaluaciones adicionales. En todo caso, la planificación y valoración preliminar de proyectos de grandes represas quedaban básicamente limitadas a parámetros técnicos y a la aplicación estricta de análisis de costos/beneficios económicos.”

Demonstrados assim, os contornos institucionais do licenciamento ambiental, dando-se ênfase ao Estado de Minas Gerais e aos empreendimentos de barragens

hidrelétricas, cumpre agora analisar os espaços de participação existentes na estrutura institucional, que definem as regras do jogo para os atores políticos que nele defendem seus interesses, muitas das vezes divergentes.

2.2- Espaços de participação no licenciamento ambiental

Antes da década de 80, não havia na legislação ambiental brasileira, normas que instituíssem espaços de participação da sociedade civil nas políticas de meio ambiente. Desta forma, projetos potencialmente poluidores e causadores de significativa degradação como a construção de barragens hidrelétricas, eram construídas sem que tivessem que se submeter ao licenciamento ambiental.

Grandes barragens hidrelétricas construídas no Brasil, como Sobradinho, Itaparica, Itaipu e Tucuruí na década de 70, não tiveram espaço institucional para que a sociedade civil e especificamente as populações atingidas por barragens participassem para discutir os impactos ambientais causados por esses empreendimentos.

Os conflitos sócio-ambientais surgidos das construções das grandes barragens a partir da década de 70 tornam-se cada vez mais intensificados. Exemplos deste fato é o questionamento mais agudo quanto às soluções de reassentamento, como o caso da população deslocada pelo reservatório de Sobradinho e a preocupação de entidades internacionais e nacionais, para os efeitos negativos dos grandes projetos de desenvolvimento no Brasil (SIGAUD, 1988). Segundo DAOU (1990), em Sobradinho, a CHESF (Companhia Hidrelétrica do São Francisco), empreendedora da barragem, considerava a população como um obstáculo a ser retirado com o fim de produzir energia.

As normas ambientais até o início da década de 80 não previam garantias à população no que se refere à participação desta na implementação de políticas que afetassem o meio ambiente. Neste sentido, FERREIRA (1996:245) enuncia que:

“O ambientalismo emergente no país teve que conviver com a ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis, traduzidos pela dificuldade de formular os dramas cotidianos públicos e privados na linguagem dos direitos”.

Esta situação só mudou a partir da década de 80, devido a pressões dos órgãos internacionais bem como pela luta de grupos ambientalistas, instituindo-se espaços na legislação de participação da sociedade civil na discussão e definição da política

ambiental brasileira. ROTHMAN (2001:317/318) confirma esta proposição e afirma que:

“However, environmental legislation and regulations promulgated within the democratic transition of the mid-and late 1980s had created channels with potencial for processing conflict, even of private sector dam projects”.

É com a lei 6938/81 que foram instituídos vários instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que criaram espaços institucionais onde a participação social poderia ocorrer na definição da utilização dos recursos naturais.

Um destes espaços de participação política criado na década de 80 foi o licenciamento ambiental. Neste, conforme já visto, tanto o proponente do projeto potencialmente poluidor ou causador de degradação ambiental quanto a população atingida por este submetem-se a uma série de procedimentos administrativos para defender seus interesses. Para participarem nestes canais institucionais, estes atores sociais mobilizam-se politicamente para efetivarem suas vontades.

No entanto, é através da AIA, realizada durante o processo de licenciamento ambiental, que as vontades políticas podem se expressar, por meio das análises dos efeitos positivos e negativos de cada empreendimento. De acordo com OLIVEIRA (1999:162), a AIA existe para que a comunidade em geral e principalmente as localizadas na área do empreendimento, saibam o reflexo e a influência deste. De acordo com este autor, estas técnicas podem, pelo cotejo das várias alternativas possíveis, auxiliar na escolha da alternativa a ser seguida (inclusive é óbvio, a abstenção da ação) potencializando seus efeitos benéficos e restringido os adversos.

A AIA é realizada durante todo o licenciamento ambiental, sendo principalmente algumas de suas técnicas utilizadas na confecção dos estudos ambientais bem como na análise destes. A simples existência destes estudos é apontada pelos estudiosos como um avanço no tratamento das questões ambientais. Neste sentido BENJAMIN⁶² afirma que o EIA:

“É em síntese, um instrumento de grande conteúdo democrático, que atinge seus objetivos no instante que provoca – pela ótica do cidadão - efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa”.

Nesta mesma opinião está OLIVEIRA (1999:147) que afirma:

“Quando exige que se dê publicidade a este estudo, está consagrando a participação popular no licenciamento, inclusive mediante a

⁶² BENJAMIM, Herman. “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa”, art. Publ. na Revista Forense 317/30-34.) Apud OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. O licenciamento Ambiental. São Paulo: Iglu, 1999, p. 170/171.

participação nas audiências públicas, onde tal estudo, ou melhor, suas conclusões, sob a forma do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), será discutido.

(...)

“É evidente que a publicidade também permite a participação direta da coletividade no licenciamento, uma vez que a publicação de um pedido de licença propicia à população intervir diretamente junto ao órgão licenciador impugnando os pedidos que julguem danosos à higidez ambiental”.

Para que se possa realizar a AIA e discutir os estudos de impacto ambiental produzidos pelos empreendedores e analisados pelo órgão técnico do Estado, são previstos na legislação reguladora do licenciamento ambiental, momentos onde tais atividades possam ocorrer.

Um dos espaços do licenciamento ambiental onde a população tem a possibilidade de discutir o projeto é a fase da *consulta pública*, onde há a determinação de que o relatório de impacto ambiental seja disponibilizado à população, no mínimo quarenta e cinco dias antes da audiência pública⁶³, tendo a população direito a amplo acesso aos estudos. Esta fase do licenciamento ambiental serve para que a população tenha acesso e opine sobre o contido no estudo de impacto ambiental realizado pelo proponente do projeto. De acordo com OLIVEIRA (1999:231):

“(..) tanto na fase da consulta pública como na audiência pública, a principal intenção é a de proceder a uma auscultação da reação da sociedade ao empreendimento proposto. É propiciar uma oportunidade aos interessados de influir na gestão ambiental, pela resposta à consulta formulada. Exatamente por ser esta a sua motivação, é que a audiência pública não tem caráter vinculatório para a decisão a ser adotada pelo órgão licenciador ambiental. É, entretanto, importante parâmetro para a decisão de licenciar ou denegar a licença”.

Apesar da previsão da fase da consulta pública, esta basicamente tem se limitado ao depósito dos estudos ambientais em Prefeituras, Câmaras Municipais e órgãos ambientais⁶⁴. No entanto, a atividade de informar a comunidade sobre os estudos ambientais não tem sido feita de forma adequada ou como prevista nos estudos ambientais, geralmente através do “Plano de Comunicação Social”.

Um outro espaço previsto na legislação que incentiva e permite a participação no licenciamento ambiental, especificamente o de hidrelétricas, é a *audiência pública*, momento este onde a sociedade civil (população atingida e interessada) e, de outro lado,

⁶³ Vide art. 11 da Resolução 001/86 e parágrafo único do art. 8º da Lei Estadual de MG 12812/98, para saber sobre o momento da consulta pública.

⁶⁴ No Estado de Minas Gerais, por determinação da Lei Estadual 12812/98, os estudos ambientais de barragens hidrelétricas têm que ser enviados à entidade que representa legalmente os atingidos (Vide parágrafo único do art. 8º desta lei).

o empreendedor do projeto são ouvidos pelo órgão ambiental. Sua previsão apesar de estar contida no §2º do artigo 11 da Resolução 01/86 do CONAMA, apenas com a Resolução 009/87 do CONAMA é que tal instituto foi regulamentado. De acordo com o artigo 1º desta última resolução:

“Art. 1º- A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO/CONAMA/N.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”.

Para MOREIRA NETO⁶⁵ (1996: 94-96), a audiência pública constitui um dos institutos de participação atualmente em uso que legitima as futuras decisões da Administração Pública, ampliando o controle da legalidade, da legitimidade e da moralidade.

A audiência pública é meramente consultiva, já que nada é deliberado nela. No entanto, de acordo com LEMOS (1999: 13) “do ponto de vista da legislação ambiental, as *audiências públicas* são o principal mecanismo de participação da sociedade no licenciamento dos empreendimentos: tal participação se esgota neste mecanismo”.

Percebe-se que a audiência pública constitui um grande espaço institucional que permite a participação da sociedade civil no processo de discussão das políticas ambientais permitida pelo licenciamento ambiental.

Através da análise da legislação reguladora do licenciamento ambiental, depreende-se que nesta há uma tentativa de se constituir um espaço com potencialidade de participação para a sociedade civil, onde a população atingida pode exercer a cidadania.

No entanto, os espaços instituídos pela legislação que possibilitam a participação durante o licenciamento ambiental de hidrelétricas, apesar de todo o avanço já citado, possuem ambigüidades no que se refere ao exercício do poder de veto⁶⁶ e à discussão de medidas mitigadoras e compensatórias por parte da população. Estes fatos têm causado, por um lado, constrangimentos à população interessada em discutir o projeto do empreendimento e, por outro lado, maiores oportunidades aos empreendedores de estarem implementando suas vontades políticas em contrapartida aos interesses da população atingida⁶⁷.

⁶⁵ Apud OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Ob. Cit.*, p. 233.

⁶⁶ Ressalta-se que apesar de se poder vetar um determinado empreendimento, não existe óbice legal para o fato de se fazer novos estudos ambientais e submeter um novo projeto a outro licenciamento ambiental.

⁶⁷ Veja Capítulo 6.

No caso de projetos hidrelétricos, sejam estes considerados grandes, médios ou pequenos, a população atingida em sua maioria é constituída de populações rurais isoladas e politicamente fracas. De acordo com ROTHMAN⁶⁸ (1999:14) “essa população é típica das categorias altamente difusas das populações atingidas, as quais são menos organizadas politicamente e menos preparadas para o conflito”. Dessa forma, há um problema estrutural que pode prejudicar a efetividade dos espaços de participação previstos na legislação ambiental. Para este autor “existe uma assimetria no acesso a recursos e nas relações de poder entre o Estado e o capital, na figura do setor elétrico público e das empresas privadas, respectivamente, e os pequenos agricultores atingidos pelas barragens”. Desta forma:

“(...) in large dam development projects, powerful national or regional political and economic interests cut across and conflict with the interests of smaller groups. The former interests usually prevail when the latter interests are poor and politically weak” (ROTHMAN,1993:89)

Tendo em vista as características dos atingidos citadas acima, a negociação entre atingidos e empreendedores fica debilitada, já que a correlação de forças não é simétrica. Desconsiderando este problema estrutural de formação da população atingida, cabe-nos aqui discutir como as regras do jogo do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, tem gerado oportunidades aos atores que nele atuam para defender e atingir seus interesses, especificamente para exercer o poder de veto sobre o empreendimento e para discutir e implementar medidas mitigadoras e compensatórias. Desta forma, o que mais importa para este estudo são as regras em que estes atores travam suas batalhas políticas, regras estas que podem influenciar nos resultados esperados e defendidos por eles. Neste sentido IMMERGUT (1992:66/67) afirma que:

“Interest-group “power” is not a property possessed by interest groups by virtue of some characteristic like the number of members they enroll, the money they collect, or even the contacts they have with politicians. Although efforts have been made to understand interest-group influence in terms of the social or economic position of these groups as well as their organizational resources, factors exclusive to these groups are insufficient for explaining influence. Political influence comprises the relationship of these groups to the political system, and hence, it cannot be understood without an analysis of the receptivity of political institutions to political pressures. The response of politicians to interest groups, it will be argued here, does not depend upon the social origins or the personal weaknesses of these representatives. Instead, specific institutional mechanisms structure the decision process in a given polity, and by so doing, provide interest groups with different opportunities for influencing political decisions. Depending upon the logic of the decision process,

⁶⁸ Citando OFFE (1999).

different political strategies are available to interest groups, and different groups are privileged by the political institutions in each country.”

O licenciamento ambiental é uma instituição política que regula os conflitos sobre o uso dos recursos naturais e da preservação do meio ambiente. Sua estrutura tem imposto constrangimentos a um determinado grupo social e, por outro lado, tem possibilitado oportunidades a outros, já que institui trajetórias onde os conflitos ocorrerão. Segundo IMMERGUT (1992: 63):

“Institutions do not allow one to predict policy outcomes. But by establishing the rules of the game, they do enable one to predict the ways in which these policy conflicts will be played out.”

Críticas às estruturas que permitem a população em geral participar da defesa do meio ambiente têm sido feitas pelos diversos autores estudiosos do tema. LEIS (1997:237/238), por exemplo, analisando o modelo “político-técnico” de negociação ambiental brasileiro, afirma que os instrumentos deste modelo (como a AIA⁶⁹), dificultam a participação da população porque os estudos ambientais são feitos para justificar os projetos, e não para uma discussão prévia para a definição final destes últimos. Afirma que o EIA tem sido considerado um exemplo de política preventiva em matéria de política ambiental, apesar de na prática tal instrumento contradizer este objetivo. Por isso a participação é ineficaz. Acrescenta ainda que há um forte poder técnico e político dos empreendedores, havendo ainda a manipulação da população e o despreparo do Estado para analisar os estudos ambientais. Diante disso as audiências públicas ao invés de um real canal institucional de negociação ambiental se transformam em um “simulacro de participação”.

Este autor (1997:237), ao referir-se sobre os 3 canais de participação dos cidadãos e organizações da sociedade civil na defesa do meio ambiente (AIA, Ação Civil Pública - ACP - e Órgãos Colegiados) afirma que:

“Nenhum destes canais constitui na prática um verdadeiro espaço de negociação. Uma negociação exige contar com mecanismos que permitam ações prévias (ex-ante) à definição final de uma política ou um projeto, e não apenas ex-post. Ela pressupõe a existência de diferentes atores, mas com capacidades e recursos relativamente equivalentes para influir no processo de decisão. Não existe negociação quando a participação da sociedade civil fica reduzida a um recurso corretivo e/ou defensivo, sem condições reais de produzir qualquer trade-off e gerar outras alternativas. Embora as intenções do legislador ao propor os canais mencionados possam ter sido diferentes, eles não estão permitindo outra coisa”.

⁶⁹ Apesar deste autor não se referir ao termo “licenciamento ambiental”, analisa partes deste como o EIA e a audiência pública.

Ainda LEIS (1997:236), ao comentar a assimetria entre a realidade fática e as soluções previstas pela legislação ambiental, afirma que:

“Apesar de ser fácil compreender que sem negociação não existe nenhuma possibilidade de governabilidade ambiental, as práticas institucionalizadas pelo Estado a minimizam ao derivá-la para instâncias político-técnicas que geralmente correm atrás do prejuízo, influenciando muito pouco nas políticas públicas. Nossa legislação consagra claramente o direito de todos os brasileiros ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enfatizando fortemente o papel do cidadão na sua proteção e gestão. Mas, a rigor, os dispositivos existentes reduzem esse papel a um desempenho de escassos resultados, em função tanto de vícios de origem surgidos da concepção técnica dos instrumentos, como de vícios de procedimento surgidos, por um lado, do extremismo dos atores tradicionais do cenário brasileiro, acostumados a impor sempre sua vontade e, por outro lado, das carências de cidadania da população em geral”.

Apesar deste autor apontar que a participação da população nos espaços instituídos pela legislação ambiental não tem sido eficaz por vícios de concepção e procedimento, ele não os discute efetivamente. Portanto, é justamente para saber se população atingida e empreendedor têm tido, de acordo com a legislação atual do licenciamento ambiental, capacidades e recursos equivalentes para influir no processo de decisão que o presente estudo foi realizado.

Para superar o problema do atual modelo “político-técnico” de negociação ambiental no Brasil, LEIS (1997:241/242) propõe que seja constituído uma autêntica comunidade comunicativa com condições reais de negociação. Para o autor:

“A criação de consensos supõe encontros “cara a cara” prolongados onde os participantes possam construir relações de confiança e conhecimento que, somadas a seu interesse comum em encontrar soluções para os problemas, gerem uma alta rejeição para qualquer intento de instrumentalidade discursiva.”

Acredita assim o autor, ser possível uma negociação sem que haja uma terceira pessoa entre as partes para decidir. Esta conclusão não seria a mais adequada, não resolvendo o problema da negociação ambiental na política ambiental brasileira.

Um outro autor que se dedica à análise da participação da população na política ambiental de licenciamento ambiental de hidrelétricas é VAINER. Para este autor (1999:1/2), a década de 80, com o aparato legal-institucional ambiental já citado acima, permitiu e forçou as empresas do Setor Elétrico a atender às exigências legais, conduzindo processos de negociação com as populações afetadas. No entanto, a privatização⁷⁰ do Setor Elétrico, constituiu uma ameaça “às conquistas políticas e

⁷⁰ Esta privatização do setor elétrico é entendida aqui como a possibilidade de uma pessoa física ou jurídica privada, ter a concessão do Estado e poder se submeter ao licenciamento ambiental para tentar

avanços institucionais dos anos 80 e início dos 90”, já que as empresas privadas não têm experiência no tratamento das questões ambientais e sociais, além da agência reguladora ser incompetente para dar conta destas questões. Assim, para VAINER “o processo de licenciamento ambiental é subvertido de forma absolutamente irresponsável”. Para ele a privatização é “um mecanismo de limitação dos mecanismos de controle social e participação nos processos de decisão e implantação de grandes projetos hidrelétricos”.

Desta maneira, com a privatização do setor elétrico e o estabelecimento de novas relações entre empresas privadas e populações atingidas, a assimetria de recursos de poder entre estes pode aumentar. Os interesses dessas empresas construtoras de barragens para autoconsumo ou venda, das empreiteiras e das empresas que fabricam turbinas e geradores, são diferentes dos das populações atingidas que procuram assegurar a manutenção e a reconstrução das suas condições de vida. Assim, para VAINER (1999:2), deve-se discutir como a privatização do setor elétrico pode influenciar e prejudicar o tratamento dos impactos sociais e ambientais de construção de barragens. Segundo o autor:

“Trata-se, sobretudo, de examinar como é possível a nível legal e institucional, garantir às populações atingidas, e à sociedade civil de um modo em geral, uma efetiva participação no processo de decisão e um efetivo controle sobre seu processo de implantação”.

Para VIEIRA (2000) há falta de democracia na AIA de hidrelétricas. Segundo este autor, esta falta de democracia se dá por valorização das questões técnicas em detrimento das políticas. Reconhece que o embate é técnico e que isso dificulta a participação dos atingidos. Para o autor (2000:1) é “necessário criar condições adequadas para à negociação equitativa do conflito social entre empreendedores e comunidades atingidas no interior do licenciamento”. Afirmar ainda, em seu estudo, que deve haver normas que garantam a participação social, embora não fale quais e como devam ser estas.

ROTHMAN (2001:3-4) por sua vez, com base na análise comparativa de cinco casos, afirma que dentro de determinadas condições (como diante de redes de apoio⁷¹ à comunidade e estruturas de mobilização⁷² desta, por exemplo) o licenciamento ambiental pode ser canal efetivo de participação. Este autor apresenta o sucesso da

construir uma barragem hidrelétrica. Esta é uma política que tem sido adotada a partir da década de 90 pelo Governo Federal, com a crescente abertura do mercado. Ressalta-se que esta privatização tem sido parcial, já que algumas construções de barragens hidrelétricas ainda são feitas por empresas estatais.

⁷¹ Este conceito pode ser entendido como o conjunto de grupos sociais que apóiam a mobilização das comunidades.

participação de uma população atingida em um licenciamento ambiental de uma hidrelétrica, onde seu interesse de indeferir o projeto prevaleceu e, por outro lado, em outra comunidade, a não efetivação do interesse maior de uma população atingida de não conseguir permanecer no local onde vive, já que o projeto hidrelétrico ganhou a licença ambiental. Segundo ele (2001: 8-9) a “derrota” desta se deu pela não realização da audiência pública, pela falta de estruturas de mobilização (solidariedade, liderança forte e redes), pelas divisões internas na comunidade e não realização da negociação coletiva, pela falta de influência da população no órgão ambiental e ainda pela influência econômica e política do empreendedor bem como sua maior presença na comunidade. Para esse autor “faltava à comunidade um canal institucional para mobilizar críticas políticas e científicas dos estudos de impacto ambiental”.

Por outro lado, segundo este mesmo autor, na outra comunidade pesquisada, onde o projeto hidrelétrico foi indeferido, houve redes de apoio à comunidade (assessoria técnica e política/ de mobilização), o empreendedor era ator novo no processo e na região e não ganhou apoio de proprietários rurais importantes e autoridades locais devido à mobilização dos atingidos. Assim, conclui que (2001:4), com a privatização do setor elétrico, o licenciamento ambiental permaneceu como um dos poucos instrumentos institucionais para a população atingida defender seus interesses.

Para ROTHMAN (2001:9) os processos de avaliação de impacto ambiental e os mecanismos institucionais como audiências públicas tem oferecido oportunidades para que as populações atingidas por barragens possam exercer a cidadania e reivindicar direitos, apesar destes grupos necessitarem de processos de capacitação (*empowerment*) que poderiam facilitar o acesso aos canais institucionais.

Logo, o licenciamento ambiental tem sido considerado por alguns autores acima (ROTHMAN, VIEIRA, LEIS e VAINER) como um avanço no tratamento da questão ambiental, já que institui espaços de participação para a sociedade civil, onde esta poderá se organizar ou não para reivindicar seus interesses. Portanto, a formação de estruturas de mobilização, grupos ou movimentos sociais pelas populações atingidas poderiam ser formadas durante o licenciamento ambiental, diante da existência de espaços institucionais que permitem este tipo de ação, apesar do processo de privatização diminuir este avanço. Por outro lado, estes autores têm demonstrado falhas

⁷² Segundo o autor (2001:4) “estruturas de mobilização referem aos veículos coletivos, tanto informais quanto formais, mediante os quais pessoas se mobilizam para participar de ação coletiva.”

no desenvolvimento do licenciamento ambiental, o que tem prejudicado a participação das populações neste último.

No entanto, a literatura sobre o tema, não discute efetivamente os problemas e falhas da própria estrutura instituída pela Política Nacional do Meio Ambiente através do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental. Não se questiona que estes institutos permitem e incentivam a participação da população na definição e instituição da política ambiental, seja através de consultas seja através das audiências públicas. No entanto, apesar destes avanços, estes institutos têm gerado oportunidades diversas e desiguais para população atingida e empreendedores efetivarem suas vontades políticas.

CAP 3- MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS – MAB

3.1- MAB Nacional

A construção de grandes barragens no Brasil tem provocado enormes impactos sociais e ambientais, destruindo grandes áreas e expulsando populações do campo, representando uma verdadeira expropriação de suas terras e de suas condições de reprodução social (ROTHMAN, 1997:1). As populações atingidas pelos empreendimentos hidrelétricos, quando vêm a ameaça de terem que sair do lugar onde moram, têm oferecido, na sua maioria, resistência ao deferimento do projeto. Populações atingidas é entendida neste estudo como todas as pessoas que direta ou indiretamente, sofrem algum tipo de impacto ambiental em suas vidas com a discussão e/ou implantação de um projeto de barragem hidrelétrica.

De acordo com VAINER e ARAÚJO (1990:20), as empresas, seguindo uma lógica do lucro e do imediatismo, ao elaborar os estudos de impacto ambiental e na hora da construção da barragem, vêm a população atingida, os usos da água feitos por essa população, bem como todas as atividades econômicas e sociais que pré-existem ao projeto, como um mero obstáculo a ser retirado, enquanto os atingidos têm em mente, a vontade de preservar os seus níveis e modos de vida. Segundo estes autores, as empresas para atingir seus objetivos têm usado estratégias como desinformação e negociações individuais.

Diante dos fatos acima e das estratégias usadas pelas empresas construtoras de barragens, a participação bem como a garantia dos direitos da população atingida, assegurados pela legislação, tem sido bastante difícil. Assim, há um distanciamento entre os interesses dos empreendedores e das populações atingidas.

Com a privatização do setor elétrico e o estabelecimento de novas relações entre empresas privadas e populações atingidas, a assimetria de recursos de poder entre estes aumenta. Os interesses dessas empresas construtoras de barragens para

autoconsumo ou venda, das empreiteiras e das empresas que fabricam turbinas e geradores, são diferentes das das populações atingidas que procuram assegurar a manutenção e a reconstrução das suas condições de vida⁷³.

Esse interesse contrário pode ser visto claramente na luta dos atingidos para assegurar seus direitos de indeferir o projeto hidrelétrico, de indenização e reassentamento e, por outro lado, pela falta de atenção dada pelas empresas quanto às questões sociais, pois, segundo MAGALHÃES (1990:52), na medida em que alteram o custo de geração do kilowatt, isto tem conseqüências sobre a avaliação da viabilidade do empreendimento. Os atingidos buscam, sobretudo garantir seu modo de vida e reprodução sócio-cultural.

Portanto, em torno da questão ambiental (a qual inclui a questão social), estão interesses econômicos, que são camuflados pela terminologia “viabilidade ambiental”. Assim, o projeto ideal, sob o ponto de vista econômico das empresas, é o que tem menor custo e maior benefício (lucro) para quem o realizará.

A respeito deste assunto, pertinente citar o escólio de SCHERER-WARREN (1986:75), a qual afirma que:

“Por parte do Estado e de seus técnicos predomina uma racionalidade instrumental/economista, tanto para justificar as grandes obras ou determinados tipos de política agrária, como para pensar os custos sociais da desapropriação de camponeses para a construção de hidroelétricas, apenas em termos monetários.”

Diante das construções de diversas barragens no Brasil, formou-se, no decorrer da década de 80, o Movimento dos Atingidos por Barragem - MAB. Este constitui um movimento social do campo, organizado hoje não só no Brasil, como em diversos países. Surge no início da década de 80 em um contexto de intensa mobilização política no Brasil, quando questões específicas -ambientais ou sociais- se traduziram em confrontos do setor elétrico com entidades politicamente organizadas. Seus marcos são a construção da UHE de Itaipu, que resultou no Movimento dos Agricultores Sem Terra do Oeste Paranaense -MASTRO- em 1982, e o conjunto de barragens projetadas pela ELETROSUL na bacia do rio Uruguai, que resultou na formação da Comissão Regional de Atingidos por Barragens -CRAB-. É a partir da liderança deste movimento regional que houve o surgimento e constituição de um movimento nacional. Foi constituído

⁷³ Neste sentido veja VAINER, Carlos. Ob. Cit. 1999 e ROTHMAN, F. Daniel. Ob. Cit. 1997 e 1999.

pelos trabalhadores rurais diante da expropriação de suas terras, lutando por reassentamento e justa indenização⁷⁴.

Importante citar que a formação do MAB teve um grande impulso da luta dos atingidos por barragens regionais, como a ocorrida no nordeste brasileiro, especificamente a luta contra a construção da UHE Itaparica.

De acordo com VIANNA, LEROY e TAVARES (1997), na sua trajetória no final dos anos 70 até hoje, o Movimento dos Atingidos por Barragens questiona o modelo de planejamento centralizado e tecnocrático praticada pelo setor elétrico, tão próprio do regime militar e tão presente ainda hoje, por conseguinte, o modelo de desenvolvimento adotado.

Desde sua constituição, o MAB vem organizando congressos e encontros, dando-se destaque ao 1º Encontro Internacional dos Povos Atingidos por Barragens, realizado em Curitiba-PR em 1997. O MAB e a rede internacional dos movimentos de atingidos por barragens e ONG's aliadas fizeram uma contribuição importante na constituição de uma Comissão Mundial de Barragens⁷⁵.

O surgimento, formação e consolidação do MAB coincide com o processo de redemocratização do Brasil da década de 80. Conforme visto acima, foi neste período que a Política Nacional do Meio Ambiente começou a ser instituída, surgindo o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental como os principais instrumentos que permitiram a participação da sociedade em geral na implementação da política ambiental.

As populações atingidas pelos projetos hidrelétricos possuem uma formação heterogênea. Segundo GRZYBOWSKI (1984:27):

“Deve-se salientar, também, que uma das características mais evidentes dos movimentos contra as barragens é a heterogeneidade social dos participantes, apesar da maioria absoluta de camponeses. São atingidos todos os que vivem na área da barragem: posseiros, pequenos proprietários, parceiros e arrendatários, agregados, assalariados, médios e grandes produtores rurais, artesãos, comerciantes, etc. A unidade se estabelece pela comum situação de atingidos. Os interesses são diferentes e divergentes no interior do grupo. Mas a luta depende sobretudo da reação dos segmentos camponeses.”

⁷⁴ Para maiores detalhes veja ROTHMAN, F. Daniel. Ob. Cit. 1993.

⁷⁵ Em 1997 foi instituída esta Comissão Mundial de Barragens -CMB-, na qual participam representantes de ONG's, Movimentos Sociais, empresas construtoras de barragens, entidades de financiamento e governos. Teve o objetivo de levantar e propor soluções para os problemas causados pelas Barragens no mundo bem como propor alternativas a esses empreendimentos e um novo modelo para a tomada de decisões destes empreendimentos. Os resultados foram publicados no ano 2000. Maiores informações vide o site www.dams.org.

Diante dessa heterogeneidade, os interesses dessa população são contraditórios, o que interfere também no poder de mobilização dessas comunidades. Esta constituição heterogênea é um dos fatores que tem gerado grandes desafios ao MAB na busca da consolidação deste como um movimento social organizado em nível nacional. Desta forma, há uma heterogeneidade de interesses por parte das populações atingidas e um interesse homogêneo por parte do empreendedor, o que tem influência nos conflitos.

Na próxima seção será abordado o surgimento e consolidação no Estado de Minas Gerais do MAB Alto Rio Doce, como espaço de socialização e luta política dessas populações.

3.2- MAB alto rio Doce de Minas Gerais

Na região Zona da Mata de Minas Gerais, especificamente no alto rio Doce, desde o ano de 1995, diante de, aproximadamente vinte projetos de pequenas e médias barragens planejadas para a região⁷⁶, as populações atingidas vêm se organizando para participar do processo de licenciamento ambiental⁷⁷.

A construção de barragens hidrelétricas, na região do alto rio Doce de Minas Gerais, a partir da década de 90, teve um grande impulso, tendo em vista a política de privatização do setor elétrico impulsionada na década citada, pelo Governo Federal.

Para participar do processo de licenciamento ambiental estas populações atingidas por barragens, têm adotado várias formas de organização e mobilização, entre elas, reuniões mensais, caminhadas, ocupações, constituindo associações comunitárias, participando de audiências públicas, bem como apostando na negociação coletiva como forma de garantir e conquistar direitos.

Para isso têm contado com vários grupos de apoio, como entidades ambientalistas da sociedade civil (como Asparpi – Associação dos Pescadores e Amigos do Rio Piranga), agentes da Comissão Pastoral da Terra – CPT-MG -, segmentos progressistas da igreja católica da Região Pastoral Mariana Leste – da Arquidiocese de Mariana-MG-, assessores do projeto de extensão da Universidade Federal de Viçosa que

⁷⁶ JORNAL PASTORAL, 1998.

⁷⁷ De acordo com o artigo 2º da Resolução 394 da ANEEL, de 04/12/1998, são consideradas pequenas centrais hidrelétricas – PCH's “Os empreendimentos hidrelétricos com potência superior a 1.000 kW e igual ou inferior a 30.000 kW, com área total de reservatório igual ou inferior a 3,0 km²”.

prestam assessoria a essas comunidades bem como do Movimento de Atingidos por Barragens -MAB-, de âmbito nacional.

Toda esta relação de contato, informação e comunicação entre as comunidades atingidas, seus grupos de apoio, é denominado na literatura como Estruturas de Mobilização. ROTHMAN (2002:47) as define como “veículos coletivos, tanto formais quanto informais, mediante os quais as pessoas se mobilizam para participar de ação coletiva”. Já para TARROW (1998:22):

“Although it is individuals who decide whether or not to take up collective action, it is in their face-to-face groups, their social networks, and the connective structures between them that it is most often activated and sustained.”

Portanto, a existência de grupos de apoio às comunidades atingidas e suas redes de comunicação e informação constituem elementos da estrutura de mobilização da ação coletiva do Movimento dos Atingidos por Barragens do alto rio Doce e têm influência na mobilização e organização deste.

A ação dos atingidos da região do alto rio Doce de Minas Gerais tem ocorrido através da organização em associações comunitárias, reuniões mensais, caminhadas e ocupações.

A partir do ano de 1995, várias associações de atingidos são formadas na região do alto rio Doce de Minas Gerais no intuito de participar dos licenciamentos ambientais dos projetos hidrelétricos previstos para a região. De início, o objetivo era preparar as comunidades atingidas para participar da audiência pública, através da discussão dos estudos de impacto ambiental elaborados em cada empreendimento. De acordo com ROTHMAN (2002:7):

“Inicialmente, a principal demanda das comunidades atingidas por barragens na microbacia do Alto Rio Doce foi o acesso à informação sobre planos e cronograma dos projetos, bem como a maneira com que essas obras iriam afetar suas vidas”.

Uma das primeiras comunidades a organizar-se em associação foi a atingida pelo projeto da UHE Cachoeira da Providência, localizada nos municípios de Pedra do Anta e Jequeri. A associação dos atingidos foi então denominada AMABCP - Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Cachoeira da Providência -, sendo este processo objeto de estudo da presente dissertação.

Nesta mesma época, em 1996, também houve uma organização dos atingidos pelo projeto da UHE Cachoeira Grande, nos municípios de Canaã e Jequeri, com o intuito de vetar o empreendimento. Tal objetivo foi conseguido, tendo em vista os

impactos ambientais do empreendimento, por se tratar a área de um interesse paisagístico⁷⁸.

Concomitante a esta recente organização do MAB na região do alto rio doce surge a luta pelos atingidos pela barragem do Emboque, nos municípios de Raul Soares e Abre Campo. No entanto, neste projeto, a organização da comunidade atingida se deu após a concessão da Licença Prévia, não tendo acontecido a realização da audiência pública. A inexistência de uma efetiva mobilização por parte da comunidade atingida e a não realização da audiência pública para que os atingidos pudessem realizar pressão política e discutir os estudos ambientais, foram fatores que facilitaram a concessão das licenças prévia e de instalação da UHE Emboque (ROTHMAN, 2002: 48). Apesar de ter havido um início de mobilização desta comunidade para a discussão do plano de negociação com o apoio de diversos grupos de apoio, as negociações ocorreram de forma individual, sendo muitos agricultores desapropriados de suas terras pelo empreendedor.

Paralelamente, surge a luta de resistência ao projeto da UHE Pilar, prevista para ser construída nos municípios de Ponte Nova e Guaraciaba. Nesta comunidade, diante de grupos de apoio, há a formação de uma associação de atingidos, AMAP - Associação dos Moradores Atingidos por Pilar. O principal objetivo da organização era se preparar para a participação na audiência pública, lutando pelo exercício do poder de veto. Para impedir a concessão da licença ambiental, além da mobilização local dos atingidos, houve a complementação da participação destes por professores que elaboraram parecer técnico multidisciplinar com críticas aos estudos ambientais (ROTHMAN, 2002:50). Após vários anos de luta, com a realização de duas audiências públicas, o projeto hidrelétrico não conseguiu obter a Licença Prévia.

Após alguns anos da luta contra a UHE Pilar, em 1998, surge o projeto da UHE Fumaça, nos municípios de Diogo de Vasconcelos e Mariana. Como na maioria das populações atingidas por barragens da região, é formada uma associação dos atingidos denominada “Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Fumaça - AMABAF –“. O objetivo principal da organização, no início, era se preparar para participar do processo de licenciamento ambiental, especificamente da audiência pública. Este projeto também é objeto de estudo da presente dissertação.

Posteriormente a estes projetos hidrelétricos, surgem ainda vários outros na região, como o da UHE Caldeirões, UHE Jurumirim, UHE Cachoeira Escura, UHE

⁷⁸ *Nesta área está a Cachoeira Grande, ponto turístico do município de Canaã e região.*

Furquim e UHE Candonga. Nestes projetos, apenas recentemente foi iniciada uma mobilização e organização das comunidades atingidas para a participação no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas. No projeto da UHE Caldeirões foi formada uma associação dos atingidos, tendo sido já realizada a audiência pública. Na UHE Jurumirim, não houve a realização da audiência pública, tendo em vista uma ação civil pública⁷⁹ intentada pela AMAR – Associação dos Moradores da Área Rural - que defende os interesses dos atingidos pela UHE Jurumirim. A UHE Furquim atualmente possui a licença de operação, sendo que ainda não foram resolvidas várias pendências sócio-ambientais no processo de licenciamento ambiental, sobretudo negociação com parte da população atingida. A UHE Candonga atualmente possui licença de instalação, sendo que na data de 11.03.2003 ocorreu uma ocupação do canteiro de obras da barragem⁸⁰. Até os dias de hoje várias pendências sócio-ambientais ainda não foram resolvidas, especificamente negociação com parte da população atingida.

De acordo com ROTHMAN (2002:9), a partir do ano de 1997, a presença de setores progressistas da igreja católica na discussão dos problemas de barragens hidrelétricas da região do alto rio Doce de Minas Gerais começa a se tornar mais presente, com presença de padres para assessorar as comunidades atingidas.

Até o ano de 1999, a organização do MAB alto rio Doce acontecia principalmente em cada comunidade atingida, apesar de ter havido vários encontros entre estas comunidades, sobretudo de capacitação para participar do processo de licenciamento ambiental. No entanto, sentiu-se a necessidade de encontros entre as comunidades atingidas, para uma maior conscientização e mobilização destas. Diante disso, vários “casamentos de barragens”⁸¹ foram feitos na região do alto rio Doce de Minas Gerais.

No ano de 2000, a organização do MAB alto rio Doce ganha um impulso com a organização do Conselho de Atingidos, formado por representantes de comunidades atingidas da região e assessores destas comunidades. Este conselho passou a se reunir uma vez por mês na cidade de Ponte Nova-MG para discutir os problemas de cada comunidade e as estratégias de mobilização, o que gerou uma maior força

⁷⁹ Esta ação teve por intenção suspender a audiência pública, tendo em vista o curto prazo de tempo para a consulta pública. Tal ação corre perante a comarca de Rio Casca sob o nº 514/02.

⁸⁰ Diante desta ocupação há um processo do Consórcio Candonga em face dos líderes do movimento dos atingidos por barragens correndo perante a comarca de Ponte Nova/MG sob o nº 052103022581-2.

⁸¹ Estes eram visitas que uma comunidade atingida fazia a outra, para conhecer e discutir os problemas da realidade.

organizacional do MAB alto rio Doce. Nesta época também destaca-se a atuação nas comunidades atingidas da CPT Campo das Vertentes, de Barbacena-MG.

Em 2001, um novo fato vem aumentar e melhorar a organização do MAB alto rio Doce. É criada, com o apoio da igreja católica, a Secretaria daquele, localizada em Ponte Nova-MG com uma sala à disposição do movimento e uma secretária.

No final de 2001 é fundada uma Organização Não Governamental - ONG -, com o nome NACAB - Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens – com o objetivo de dar apoio às demandas das populações atingidas por barragens na região.

Percebe-se então, que o MAB alto rio Doce possui atualmente uma relativa estrutura de mobilização, apesar de ainda depender de sua assessoria para a própria organização.

Apesar de todas as dificuldades inerentes a qualquer processo de conscientização e mobilização, essas ações coletivas têm permitido um crescimento político dos atingidos frente a empresa proponente do projeto hidrelétrico. Segundo GRZYBOWSKI⁸² (1984):

“Enquanto espaços de socialização política, os movimentos permitem aos trabalhadores: em primeiro lugar, o aprendizado prático de como se unir, organizar, participar, negociar e lutar; em segundo lugar, a elaboração da identidade social, a consciência de seus interesses, direitos e reivindicações; finalmente, a apreensão crítica de seu mundo, de suas práticas e representações, sociais e culturais”.

Apesar dos avanços acima apontados no processo de organização e consolidação do MAB alto rio Doce, este tem se deparado com vários problemas na participação durante o licenciamento ambiental das hidrelétricas planejadas para a região. Alguns destes problemas são objeto da presente dissertação.

⁸² Apud GRZYBOWSKI, Cândido. Ob. Cit. p. 59.

CAP 4- TEORIA E CONCEITOS

4.1- A Teoria da Mobilização Política e o Conceito de Estruturas de Oportunidades Políticas

O problema da presente pesquisa é saber os avanços e limites do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas no que se refere à participação da população atingida por estes empreendimentos. Para isso, discute, sobretudo como se dão o exercício do poder de veto e a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias⁸³ nos espaços institucionais de participação do licenciamento ambiental.

Trata-se de um problema da relação da ação coletiva de grupos da sociedade civil com as regras institucionais de uma política pública. Desta forma é que um referencial teórico utilizado na presente dissertação é a teoria da mobilização política, especialmente o conceito de estrutura de oportunidades políticas, que se preocupa basicamente em saber como se dá a formação de grupos de protesto, afirmando que as estruturas externas a estes grupos têm grande influência nesta ação coletiva⁸⁴.

De acordo com McADAM et al. (1996: 2) nas tradições teóricas sobre movimentos sociais de vários países, três são os fatores que são analisados na emergência e desenvolvimento de movimentos sociais e revoluções, quais sejam: oportunidades políticas, estruturas de mobilização e processos de *framing*⁸⁵. Os primeiros seriam estruturas de oportunidades políticas e constrangimentos que

⁸³ Medidas mitigadoras são aquelas que tentam evitar o impacto negativo ou, se impossível, corrigi-lo. Já Medidas compensatórias são aquelas que visam ressarcir um determinado impacto que não pode ser mitigado.

⁸⁴ Aliada a análise do conceito de estrutura de oportunidades políticas, usa-se também na presente dissertação a literatura do institucionalismo, sobretudo da autora Ellen M. Immergut. Para ela (1992:84/85) os atores formulam seus objetivos, idéias e desejos independentemente das instituições. No entanto, estas tornam relevantes apenas em cálculos estratégicos sobre o melhor caminho para avançar um dado interesse dentro de um sistema particular.

confrontam os movimentos sociais. Os segundos seriam as formas de organização (informais ou formais) utilizáveis pelos insurgentes e, o terceiro fator seria o processo coletivo de interpretação, atribuição e construção social mediado entre oportunidade e ação. Esses três fatores e sua inter-relação são conhecidos como a teoria de mobilização política ou modelo de processo político.

A teoria da mobilização política, segundo GOHN (1999:4):

“Representa um avanço em relação a todas as outras teorias já produzidas pelo paradigma norte-americano de análise das ações coletivas em geral e dos movimentos sociais em particular. Embora ela esteja ainda muito presa ao modelo de uma análise determinado pela lógica da racionalidade instrumental das pessoas, ela introduz a política e localiza as ações nas estruturas macro-sociais. As pessoas, os grupos e os movimentos agem segundo estímulos e estruturas de oportunidades externas. Elas usam sua racionalidade para escolherem as melhores oportunidades políticas. Ao mesmo tempo há um grau de liberdade e de possibilidade de criação de fatos novos, e da própria mudança social, que não é vista de forma determinística”.

Esta teoria ajuda a entender o problema de pesquisa já que parte da premissa que estruturas externas aos grupos sociais influenciam as condutas destes na formação de grupos de protesto. Estas estruturas podem ser o ambiente político e um determinado conjunto de regras institucionais, como o licenciamento ambiental.

Utilizou-se o conceito de estruturas de oportunidades políticas⁸⁶, conforme os trabalhos de TARROW (1998), BROCKETT (1991) e KITSCHOLT (1986). Foram ainda estudados os trabalhos de Maria da Glória Gohn (1997, 1999). Estes autores dedicam-se à análise de como surgem e se desenvolvem os movimentos sociais.

Para TARROW (1998:71/76), cinco são as dimensões do conceito de estruturas de oportunidades políticas, nas quais contestadores encontram oportunidades para promover suas reivindicações. São elas: Abertura de acesso à participação para novos atores, evidência de realinhamentos políticos, o aparecimento de aliados influentes, a emergência de divisão entre a elite e, por último, o declínio da capacidade ou vontade do Estado para reprimir o dissenso.

A literatura sobre movimentos sociais que analisa as estruturas de oportunidades políticas, segundo os autores acima, tem uma vertente americana⁸⁷ e uma

⁸⁵ De acordo com GOHN (1997:87) Frames são marcos referenciais significativos da ação coletiva. Segundo TARROW (Apud GOHN,1999:6) este seriam símbolos culturais e ideológicos.

⁸⁶ Há outros autores que trabalharam com este conceito. Dentre eles cita-se Tilly (1978), McAdam (1982). Para maior investigação veja ROTHMAN (1993, p. 11).

⁸⁷ Os mais importantes autores destas correntes são Tilly - 1978 (processo político), McAdam - 1982 e Tarrow -1998-. Na vertente européia tem-se, dentre outros, Herbert Kitschelt – 1986.

européia. Apesar de diferenças de abordagens, as duas vertentes possuem a mesma convicção: movimentos e revoluções sociais são formados pelo conjunto mais geral de constrangimentos e oportunidades políticas do contexto nacional em que eles estão inseridos (1996:3).

De acordo com TARROW (1998:23), quando oportunidades políticas crescem, demonstrando potencial para alianças e revelando a vulnerabilidade dos oponentes, produz-se a contenção política. Esta contenção aumenta quando pessoas ganham recursos externos para liberar seu consentimento e encontrar oportunidades para usá-las (1998:71). Essas alianças podem ocorrer através de *aliados influentes* e de *alinhamentos políticos*. *Aliados influentes* são entendidos aqui como pessoas que se dispõem a ajudar na consecução dos objetivos da ação coletiva. *Alinhamentos políticos* constituem a possibilidade de coalização com pessoas ligadas à esfera governamental.

Não só as estruturas externas geram oportunidades políticas aos grupos de protesto, mas também aspectos internos a estes movimentos. TARROW (1998:71) não desconsidera os aspectos internos dos movimentos sociais que influenciam a mobilização, e acertadamente reconhece que “(...) *external opportunities do not necessarily produce sustained social movements*”. Nessa abordagem, Tarrow usa o conceito de *estruturas conectivas*. Este é desenvolvido por Tarrow e refere-se à relação entre os atores sociais que influenciam a ação coletiva, como redes sociais e influência de instituições como igreja católica.

Para o autor:

“Contention crystallizes into a social movement when it taps embedded social networks and connective structures and produces collective action frames and supportive identities able to sustain contention with powerful opponents. (p. 23)

(...)

That process requires challengers to employ known repertoires of contention, to frame their messages dynamically, and to access or construct unifying mobilizing structures”.

Tarrow valoriza a importância da existência de fatores externos e internos aos movimentos sociais para que ocorra a mobilização e organização desses grupos. No entanto, reafirma (1998:72) que para revelar aliados e expor a fraqueza dos adversários, as oportunidades políticas têm importância fundamental para a formação de movimentos ou grupos de protestos. Segundo TARROW (1998:24):

“The process of diffusion in cycles of contention is not merely one of contagion, though a good deal of such contagion occurs. It also results from rational decisions to take advantage of opportunities that have been

demonstrated by other groups's actions: it occurs when groups make gains that invite others to seek similar outcomes;(...)"

De acordo com GOHN (1997:100) seu conceito de oportunidades políticas *"ênfatiza não somente estruturas formais como instituições estatais, mas estruturas de conflito e de aliança que provêm recursos e opõem estrangimentos aos grupos"*.

Constrangimentos, segundo TARROW (1998:72) seriam a lógica oposta às oportunidades políticas, ou seja, tudo aquilo que tende a impedir ou dificultar a mobilização, organização e satisfação das reivindicações políticas de grupos de protesto. Neste sentido será argumentado que o licenciamento ambiental ao mesmo tempo em que propiciou oportunidades políticas favoráveis à formação de grupos de protesto, por outro lado, impôs também *constrangimentos*, dificultando as lutas políticas das comunidades atingidas por barragens. Estes *constrangimentos*, no licenciamento ambiental de hidrelétricas, decorrem basicamente por sua estrutura de participação ser inadequada para o exercício do poder de veto pela população afetada e discussão de medidas mitigadoras e compensatórias ao projeto poluidor, conforme será discutido oportunamente no Capítulo 6 e 7.

Importante salientar aqui que o conceito de estruturas de oportunidades políticas não é unívoco na literatura, variando conforme o autor. De acordo com BROCKETT (1991:253), em geral, a noção de oportunidade política parece claro na literatura de movimentos sociais, apesar de seu uso apresentar duas dificuldades, quais sejam: seus componentes básicos tem sido diferenciados por estudiosos idiossincrasicamente e de forma não sistemática bem como por esta literatura estar ligada a análises de democracias industriais. Tendo em vista estas dificuldades, faz-se necessário delinear no presente estudo o conceito de estruturas de oportunidades políticas.

Já para KITSCHOLT (1986:58), o conceito de estruturas de oportunidades políticas pode ser compreendido como:

"(...) specific configurations of resources, institutional arrangements and historical precedents for social mobilization, which facilitate the development of protest movements in some instances and constrain them in others."

Assim, estruturas de oportunidades políticas seriam não apenas estruturas formais do Estado e os recursos dos grupos de protesto, como também sua pré-condição social para a mobilização. Para este autor (1986:58) as estruturas de oportunidades políticas influenciam não apenas a formação de grupos de protesto, mas também a escolha de estratégias e o impacto dos movimentos sociais em seu meio. Assim como

Tarrow, este autor (1986:59) entende que apenas queixa e força não constituem condições necessárias e suficientes para o protesto social.

Um outro autor que trabalha com o conceito de estruturas de oportunidades políticas é Charles D. Brockett. Para ele (1991:254) o conceito significa “*the configuration of forces in a (potential or actual) group’s political environment that influences that group’s assertion of it’s political claims*”.

Segundo TARROW (apud GOHN 1997:100), a estrutura das oportunidades políticas é determinada pelo “*ambiente político (não necessariamente o formal), que poderá estimular ou desencorajar as pessoas à participação em atividades coletivas*”.

De acordo com McADAM et al. (1996: 17), as oportunidades políticas, em um primeiro momento das pesquisas, buscaram mostrar como mudanças em alguns aspectos do sistema político criam novas possibilidades para a ação coletiva de grupos de contestação. Desta forma este conceito tem sido empregado em estudos de caso para ajudar a explicar a emergência de movimentos sociais em ciclos de protesto.

São os atores sociais da sociedade civil que percebem as oportunidades políticas, gerando assim o protesto e suas conseqüentes reivindicações. Segundo McADAM et al. (1996: 8) as oportunidades apenas surgem “*when defined as such by a group of actors sufficiently well organized to act on this shared definition of the situation*”. Há, portanto uma interação entre fatores estruturais e conjunturais na formação das oportunidades políticas e, após o início da contenção política, uma interação entre redes que compõem um movimento popular e instituições do Estado que transforma as oportunidades políticas. Como bem afirmam os autores citados (1996:13) “*the broad political environment in which the movement is embedded will continue to constitute a powerful set of constraints/opportunities affecting the latter’s development*”.

Após analisar as diversas conceituações dos autores acima sobre estruturas de oportunidades políticas, define-se um conceito operacional para o presente estudo na perspectiva de que *estruturas de oportunidades políticas* são configurações de forças que influenciam a formação dos grupos de protesto, a escolha de estratégias de mobilização e o impacto dos movimentos sociais em seu meio político. Podem ser entendidas não só como estruturas formais do Estado bem como estruturas de aliança e conflito formadas em um determinado ambiente político real ou potencial.

Desta forma, argumenta-se o seguinte: o licenciamento ambiental, aliado a outros fatores, propiciou o surgimento de *oportunidades políticas*, que incentivou e

influenciou a mobilização das populações locais atingidas pelos projetos hidrelétricos bem como interferiu nas estratégias de protesto destas. No entanto, o licenciamento ambiental representa apenas uma das dimensões das oportunidades políticas. Estas são formadas por elementos estruturais e conjunturais de um determinado meio ambiente político. Desta forma, há uma interação destes fatores na formação das estruturas de oportunidades políticas.

O licenciamento ambiental de projetos hidrelétricos, neste ponto de vista, não foi o único fator que incentivou a mobilização e organização das populações locais bem como o resultado obtido por estas, já que outros elementos também contribuíram para que estes fatos ocorressem, como as estruturas de mobilização, a ideologia, as identidades coletivas⁸⁸ e *frames*, por exemplo. Ademais, há o fato da existência de reformas institucionais anteriores, especificamente, o surgimento e construção de órgãos ambientais para lidar com a questão ambiental e implementar as regras institucionais que surgiam; e por outro lado o aumento de projetos de construção de barragens por meio dos consórcios privados (ROTHMAN, 2001). Também a existência de uma estrutura de mobilização das comunidades atingidas para reagir aos projetos de barragens, em particular, uma rede de grupos de apoio e de aliados, foi um fator determinante da estrutura de oportunidade política favorável ao surgimento da mobilização. Ao mesmo tempo que estruturas de oportunidades políticas contribuem para a mobilização e organização, em determinados momentos e ações, são processos internos ao movimento social que tem mais influência.

Admite-se, portanto, que diversas outras questões internas aos movimentos sociais bem como o ambiente conjuntural político podem influenciar na organização, mobilização e resultados dos grupos de protesto. Como bem afirmam McADAM et al. (1996: 13) “(...) *after the onset of protest activity, the broader set of environmental opportunities and constraints are no longer independent of the actions of movement groups*”. No entanto, pelo corte analítico da presente dissertação, é objeto de estudo como as estruturas institucionais do licenciamento ambiental influenciam na formação

⁸⁸ Segundo GOHN, 1997:159 citando MELUCCI “a identidade coletiva é um processo que envolve três mecanismos para sua definição/constituição: a definição cognitiva concernente a fins, meios e campo da ação; a rede de relacionamentos ativos entre os atores que interagem, comunicam-se e influenciam uns aos outros, negociam e tomam decisões; e, finalmente, a identidade coletiva requer um certo grau de investimento emocional, no qual os indivíduos sintam-se eles próprios, parte de uma unidade em comum(...) A identidade coletiva nunca é inteiramente negociável, porque a participação e a ação coletiva são dotadas de significados que não podem ser reduzidos a cálculos de custo e benefício, sempre mobilizam emoções e sentimentos, tais como, paixões, amor e ódio, fé e medo etc.”

de oportunidades políticas às populações atingidas por barragens para formação de grupos de protesto e escolha de estratégias.

4.2- Tipos de impactos dos grupos de protesto

Os grupos de protesto podem conseguir vários tipos de impactos em um determinado meio político. KITSCHOLT desenvolve o conceito de três tipos de impactos ou ganhos estes grupos podem conseguir com suas mobilizações, quais sejam: *Impactos procedurais, substantivos e estruturais.*

Para KITSCHOLT (1986:66/67), impactos ou ganhos procedurais podem ser entendidos como aqueles que abrem novos canais de participação para o protesto dos grupos sociais, gerando ainda o reconhecimento destes como legítimos representantes da demanda. Já os impactos substantivos podem ser considerados como as mudanças na política em resposta ao protesto. Impactos estruturais indicam eles mesmos a transformação da estrutura de oportunidade política como consequência da atividade dos movimentos sociais.

De acordo com o autor acima, impactos estruturais figuram quando o sistema político não pode realizar reforma procedural ou substantiva, gerando daí que os movimentos sociais poderão tentar estender ou alterar a existência dos fundamentos do sistema político existente.

Vários também podem ser os impactos esperados ou gerados pelos grupos de protesto que atuam no licenciamento ambiental, podendo ser substantivos, procedurais ou estruturais⁸⁹.

Vejamos agora um outro conceito importante para o presente estudo que é o conceito de participação social e sinergia desenvolvido na literatura.

4.3- O conceito de participação e sinergia

O conceito de *participação* não tem tido uma interpretação consensual nas ciências sociais. De acordo com OAKLEY & MARSDEN (1984:18) é impossível estabelecer uma definição universal de participação. Para estes autores “*Participação é*

vista como um meio de ampliação e redistribuição de oportunidades para que se possa tomar parte nos processos de decisão da sociedade (...)”.

Para GOHN (1997:263-265), participação constitui uma categoria teórica apesar de ter sido considerada sinônimo de descentralização, tenha perdido “*sua força como categoria explicativa de processos sociopolíticos novos que vinham ocorrendo na sociedade civil*”, dado o processo de redemocratização da América Latina na déc. de 80.

Já para WOLFE (1982:161) a participação autêntica requer uma redistribuição de poder.

De acordo com ARNSTEN (s.d, 217) há gradações de participação e não apenas um único nível. Essa autora dividiu analiticamente este conceito em oito níveis. Quando há *Manipulação e Terapia*, não existe capacitação de pessoas para a participação. Já quando *Informação e Consulta* são oferecidos, cidadãos podem ouvir e ter voz, necessitando porém de poder para assegurar que sua visão seja dada atenção pelos que detêm poder. Quando há *Placation* o governo permite aos que não têm poder, opinar, recomendar, mas retêm o contínuo direito de decidir. Outro nível, segundo a autora seria a *Co-gestão*, que capacita os cidadãos a negociar engajar em negócios com tradicionais detentores de poder. O mais alto nível de participação é o de *Delegação de Poder* e o de *Controle dos Cidadãos*, onde estes últimos obtêm assentos majoritários nas instâncias de decisão ou pleno gerenciamento de poder.

Um outro conceito importante utilizado analiticamente na presente pesquisa é o de *Sinergia*. Este vem a ser a interação entre agentes do Estado e da sociedade civil dentro de determinados momentos de alinhamentos políticos dentro do Estado⁹⁰.

Aliado ao conceito de participação e de sinergia está o de *empowerment* que também é utilizado na presente dissertação. Este pode ser entendido como o processo de capacitação e conscientização de comunidades, durante um determinado processo social.

O conceito de participação para o presente estudo deve ser entendido não como a possibilidade de se manifestar livremente, mas sim como a possibilidade e capacidade de se influir no processo decisório em um determinado ambiente político-institucional.

Portanto, embora o conceito de participação não tenha uma interpretação unívoca nas ciências sociais, muitos autores o relaciona a um processo de decisão

⁸⁹ Tais classificações estão no Cap. 7.

⁹⁰ Ver EVANS, Peter. 1996.

política, na qual seja dada oportunidade igual às pessoas, para que possam efetivamente influenciar um determinado ambiente político.

A divisão analítica proposta por ARNSTEN torna-se importante para o presente estudo no intuito de entender como tem ocorrido a participação das populações atingidas durante o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas. Especificamente, permite analisar em que medida o licenciamento ambiental possui avanços e retrocessos, tendo em vista os seus espaços institucionais de participação.

QUADRO II

NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO

MANIPULAÇÃO	não existe capacitação de cidadãos para a participação	--
INFORMAÇÃO/CONSULTA	cidadãos podem ouvir e ter voz, necessitando porém de poder para assegurar que sua visão seja dada atenção pelos que detêm poder	-
PLACATION	governo permite aos que não têm poder, opinar, recomendar, mas retém o contínuo direito de decidir	+
CO-GESTÃO	capacita os cidadãos a negociar engajar em negócios com tradicionais detentores de poder	++
DELEGAÇÃO DE PODER	cidadãos obtêm assentos majoritários nas instâncias de decisão ou pleno gerenciamento de poder	+++

CAP 5- METODOLOGIA

5.1- Da estratégia de pesquisa

A estratégia de pesquisa usada nesta dissertação foi o estudo comparativo de casos. Esta estratégia foi usada primeiramente por uma questão fática, qual seja, analisar dois processos de licenciamento ambiental, um caso onde foi exercido o poder de veto e outro onde ocorreu a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias. Através de um estudo comparativo, busca-se fazer inferências que tenham um grau maior de generalização do que em estudos de um único caso. Um segundo critério foi o fato dos procedimentos de licenciamento ambiental terem tido empreendedores diferentes.

A coleta de dados foi realizada nas comunidades rurais atingidas por barragens, através da aplicação de questionários com perguntas abertas e fechadas. Na primeira comunidade pesquisada (atingida pela UHE Cachoeira da Fumaça), foram realizadas quinze entrevistas, em um universo de cerca de duzentos e cinquenta e um a trezentos atingidos⁹¹ diretamente e na segunda comunidade pesquisada (atingida pela UHE Cachoeira da Providência) nove, em um universo de trezentos e cinquenta e oito atingidos diretamente pelo projeto hidrelétrico.

Na comunidade atingida pela UHE Fumaça, um dos critérios utilizados a seleção dos entrevistados foi as diversas categorias de atingidos, como proprietários, parceiros/meeiros, diaristas e artesãos. Outro critério foi entrevistar atingidos que participavam da AMABAF (Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Fumaça) e da AABF (Associação dos Atingidos pela Barragem de Fumaça). Ainda outro critério utilizado pelo pesquisador foi a escolha de pessoas que participavam ativamente das associações e outras que não tinham uma participação ativa. As entrevistas na comunidade da UHE Fumaça foram realizadas com membros das duas associações existentes na comunidade (AMABAF e AABF) para que as informações pudessem ser avaliadas pelos dois pontos de vista da comunidade.

Na comunidade atingida pela UHE Cachoeira da Providência, um dos critérios utilizados foram a realização de entrevistas com diversas categorias de atingidos bem como de pessoas que participavam ativamente ou não da associação dos atingidos.

⁹¹ *Este número hoje é incerto, tendo em vista que ainda não se definiu ao certo nos estudos ambientais todos os atingidos pela UHE Fumaça.*

Ainda foi realizada uma entrevista de um atingido que possuía domicílio na cidade de Pedra do Anta.

Os critérios utilizados pelo pesquisador geraram um levantamento de dados com maior diversidade de informações, porque permitiram respostas sobre os acontecimentos da forma compreendida pelas diferentes categorias de atingidos, pelas pessoas que participavam ativamente ou não das associações bem como, no caso da UHE Fumaça, das pessoas que participavam em uma ou outra associação.

Foram ainda aplicados questionários e realizadas entrevistas semi-estruturadas com membros dos órgãos ambientais. Dois membros da Câmara de infra-estrutura do COPAM responderam aos questionários e foram feitas duas entrevistas semi-estruturadas com dois funcionários da FEAM, membros da Divisão de Infra-Estrutura de Energia e Irrigação – DIENI, responsável pelos licenciamentos ambientais de barragens hidrelétricas em Minas Gerais⁹².

Concomitantemente, foi ainda utilizada pelo pesquisador a técnica da observação participante em reuniões, encontros e visitas nas comunidades atingidas pelos projetos hidrelétricos, nos órgãos ambientais e quando em reunião com construtores de barragens hidrelétricas. Observação participante, na opinião de YIN (1991:92) é:

“(...)a special mode of observation in which the investigator is not merely a passive observer. Instead, the investigator may take a variety of roles within a case study situation and may actually participate in the events being studied.”

A realização da técnica da observação participante tornou-se possível dada a conexão da presente pesquisa ao projeto de extensão que assessora comunidades atingidas por barragens. Com a realização conjunta de pesquisa e extensão, houve uma maior convivência entre o pesquisador e às comunidades atingidas, o que possibilitou a obtenção de dados mais confiáveis. Ressalta-se ainda que foram utilizados na pesquisa dados já coletados mediante observação participante exercida durante as atividades do projeto de extensão mencionado.

Foram ainda feitas análises documentais com a leitura de documentos produzidos pelas empresas construtoras de barragens e por órgãos ambientais do Estado de Minas Gerais.

⁹² Relata-se ainda que o pesquisador não entrevistou representantes dos empreendedores dos projetos da UHE Fumaça e da UHE Cachoeira da Providência, tendo em vista o fato do pesquisador ser assessor das comunidades atingidas pesquisadas o que tornava impossível ou, difícil, a realização das entrevistas com os empreendedores.

A realização de uma análise pormenorizada da legislação ambiental e da literatura pertinente ao tema permitiu uma análise lógica das regras institucionais, permitindo uma interpretação pelo autor.

Foram usadas as seguintes variáveis na análise comparativa: nível de participação das comunidades, nível de organização e mobilização, presença de aliados influentes e alinhamentos políticos, acesso aos canais de decisão, satisfação das reivindicações.

Na confecção e aplicação dos questionários às comunidades atingidas, foram formuladas perguntas em linguagem o mais acessível possível, visando facilitar uma maior compreensão destas pelos atingidos. Ressalta-se que na aplicação do questionário haviam algumas perguntas consideradas de resposta fechada, possibilitando dados objetivos.

O uso da técnica da entrevista semi-estruturada permitiu que algumas vezes fossem feitas perguntas que surgiam durante a realização da entrevista.

Algumas perguntas ao final da entrevista dos atingidos que versavam sobre o processo de negociação ficaram prejudicadas na comunidade da UHE Fumaça, tendo em vista que à época da realização das entrevistas a negociação com a mediadora do COPAM estava em andamento e os atingidos ainda não tinham noção completa de como tinha sido a negociação coletiva. Tendo em vista este fato, percebe-se também que nas entrevistas desta comunidade, a questão da negociação foi bastante enfatizada nas respostas.

Outra fonte utilizada foi a entrevista realizada pelo pesquisador Alexandre José Firme Vieira com um técnico da FEAM, durante coleta de dados para confecção de dissertação de mestrado, pelo fato de algumas questões desta servirem para a presente análise.

5.2- As comunidades pesquisadas

5.2.1- Comunidade atingida pela UHE Fumaça

A primeira comunidade pesquisada é a localizada nos municípios de Diogo de Vasconcelos e Mariana, atingida pela Usina Hidrelétrica - UHE - de Fumaça. Este empreendimento possui potência instalada de 10 MW e um reservatório de 2,11 Km², atingindo por volta de duzentos e dezesseis hectares de terras das áreas rurais dos municípios acima, sendo em Mariana uma área de 1,71 Km² e em Diogo de Vasconcelos 0,40 Km². É uma iniciativa de auto produção de energia da Alcan Alumínios do Brasil Ltda, pretendendo o aproveitamento hídrico do Rio Gualaxo do Sul (Bacia do Rio Doce). Logo, é um empreendimento privado sob concessão pública do Governo Federal.

Foto de um dos locais atingidos pela UHE Fumaça

De acordo com os estudos ambientais realizados pelo empreendedor, a barragem da UHE Fumaça atinge sessenta e sete propriedades rurais, sendo uma área na qual predomina a pequena propriedade. 43% destas propriedades possuem área inferior a 10 (dez) ha e 89% possuem menos de 50 (cinquenta) ha. A prática predominante é a agricultura familiar.

Ainda segundo os estudos os principais produtos agrícolas cultivados na região atingida são milho, feijão e arroz além de laranja, banana, inhame, hortaliças e

mandioca. Há ainda atividades de agropecuária e rebanhos de caprinos, em menor escala.

A comunidade atingida pela UHE Fumaça é composta em sua grande maioria, de trabalhadores rurais. Dentre estes se destaca pequenos proprietários, posseiros, parceiros/meeiros, diaristas, garimpeiros e artesãos de pedra-sabão. Segundo os estudos ambientais existem na área atingida pela UHE Fumaça trinta e sete trabalhadores temporários e trinta e quatro parceiros⁹³.

Foto de um dos atingidos pela UHE Fumaça

Segundo os estudos, na comunidade atingida e do entorno próximo à UHE Fumaça existem dois ou três estabelecimentos comerciais, uma unidade de ensino, um posto de saúde e um de telefonia, não tendo em sua maioria as vias pavimentadas.

⁹³ Este número está de acordo com o RCA feito no início dos estudos ambientais. Após a LI, o empreendedor reconheceu mais famílias atingidas, anteriormente não previstas. Segundo a AABF, após a LI ainda haviam duzentos e cinquenta atingidos sem negociar.

A organização da comunidade ocorreu desde o início do processo de licenciamento ambiental, tendo sido formada uma associação em 1998, AMABAF, para facilitar a defesa dos interesses dos atingidos.

Na audiência pública, em agosto de 1998, houve a participação de grande parte da população atingida, sendo de acordo com a comunidade atingida, um número por volta de 300 (trezentas) pessoas.

Em 25 de junho de 1999 houve a concessão da Licença Prévia à UHE Fumaça pelo COPAM, sendo que a Licença de Instalação foi concedida pelo Presidente do COPAM *ad referendum* em 29 de junho de 2001, sendo posteriormente validada pela plenária da CIF no dia 11 de julho de 2001.

Após a concessão da Licença de Instalação, vários atingidos fizeram negociações individuais, gerando desmobilização e conflitos na comunidade. Tais fatos geraram a divisão da comunidade, sendo formada uma nova associação, AABF - Associação dos Atingidos pela Barragem de Fumaça -.

Nesta fase o conflito entre os atingidos e empreendedor agravou-se, tendo em vista que este não reconhecia várias pessoas apontadas pela AABF como atingidas e não havia feito o reassentamento dos parceiros, optando pelo pagamento de indenização monetária. Tais fatos culminaram na ocupação do canteiro de obras no final de outubro de 2001, por cerca de 250 pessoas atingidas pela UHE Fumaça.

Com a ocupação, foi assinado um acordo entre a comunidade atingida e o empreendedor, no qual havia o reconhecimento de uma comissão de negociação que representasse os atingidos, reconhecendo o empreendedor que haviam categorias ainda não indenizadas, como diaristas, artesãos, areeiros e meeiros, além de aceitar discutir a indenização de meeiros e proprietários insatisfeitos. Com a ocupação do canteiro de obras, a união entre os atingidos aumentou bem como a identidade coletiva de atingido. Este fato é confirmado por ROTHMAN (2002: 13):

“No caso da ocupação do canteiro de obras da UHE Fumaça e dos escritórios da FEAM, a avaliação posterior das lideranças e dos assessores indicou que a experiência contribuiu para fortalecer o compromisso com a luta, a solidariedade, o poder de barganha e a construção de uma identidade coletiva de atingidos”.

Em agosto de 2002, houve uma nova ocupação do canteiro de obras pela comunidade atingida, durando cerca de sete dias, devido ao encerramento por parte do empreendedor do processo de negociação coletivo.

Após esta ocupação, retornaram-se as reuniões de negociação, sempre entre atingidos e seus assessores e, de outro lado, a equipe técnica do empreendedor. Muito embora várias reuniões tivessem sido feitas, não se chegou a um acordo e o impasse se instalou novamente entre as partes.

Após este ocorrido, os atingidos procuraram a FEAM para que esta intermediasse o conflito, sendo afirmado pelo presidente desta que não possuía poderes institucionais para mediar o conflito. Após este fato, no final de outubro de 2002, os atingidos e empreendedor fizeram uma reunião com a presidente da CIF do COPAM a qual aceitou mediar⁹⁴ o conflito.

Desde esta época tem ocorrido reuniões de mediação em Belo Horizonte na sede da FEAM, sendo que já foram acertadas as indenizações de garimpeiros, alguns artesãos sendo garantido o reassentamento para os atingidos.

5.2.2- Comunidade atingida pela UHE Cachoeira da Providência

A segunda população pesquisada é a dos municípios de Pedra do Anta e Jequeri, que foram atingidas pela Usina Hidrelétrica- UHE - Cachoeira da Providência. Nesta comunidade também ocorreu uma mobilização e organização da população atingida, tendo sido realizadas duas audiências públicas, nas quais a maioria da população se posicionou contrária à construção da barragem.

O projeto da UHE Cachoeira da Providência possuía uma potência de 12MW, atingindo os municípios de Pedra do Anta, Jequeri e Canaã com uma área do reservatório de 4,5 Km², cuja concessão era da Concessionária Pública de energia elétrica Companhia Força e Luz Cataguazes-Leopoldina.

Segundo os estudos ambientais elaborados pelo empreendedor, cerca de cento e quarenta e uma famílias possuem algum tipo de vínculo com a área diretamente atingida pela barragem. São ao todo trezentos e cinquenta e oito indivíduos diretamente atingidos pelo empreendimento. Desse número, cinquenta e oito famílias são de

⁹⁴ Apesar do termo utilizado pelas partes ser o de mediação, na verdade o papel desempenhado pela Presidente da CIF/COPAM na resolução dos conflitos da UHE Fumaça foi de árbitro. “Na mediação, uma pessoa que não é parte, mas é escolhida por elas, aproxima e auxilia as partes na investigação e solução do conflito, podendo, ou não, chegar-se a um acordo.” E já na arbitragem “visa à solução de conflitos entre as partes, através da decisão de um terceiro, obrigando as partes a respeitá-la, aproximando-se da decisão judicial; não se limita, como na conciliação ou mediação, a oferecer alternativas às partes para os conflitos, mas sim decidir sobre o problema e impor a solução.” (Conselho Regional de Administração de São Paulo. *Mediação e Arbitragem* disponível no site <http://www.crasp.com.br>)

proprietários, vinte famílias de parceiros, doze moradores em casa cedida, seis famílias de trabalhadores permanentes e duas famílias de arrendatários.

Esta comunidade mobilizou-se primeiramente às vésperas da primeira audiência pública do projeto, em maio de 1996. Após esta, foi constituída a AMABCP - Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Cachoeira da Providência - para a participação no processo de licenciamento ambiental.

Foto de preparação dos atingidos pela UHE Cachoeira da Providência para a Audiência Pública

Em junho de 1996 a FEAM elaborou um parecer técnico (DICAF nº 028/96) sugerindo o indeferimento da LP. Em julho deste mesmo ano, a Câmara de Bacias Hidrográficas - CBH – do COPAM decidiu pela solicitação de novas informações complementares aos estudos ambientais, instalando-se uma comissão composta de vários segmentos da sociedade para discutir como este trabalho seria realizado. Esta comissão era composta de membros da CBH, FEAM, UFV, CFLCL, ESSE Engenharia e Comissão de Atingidos. Apenas em junho de 1998 estas informações complementares foram entregues a FEAM pela equipe técnica do empreendedor.

Desde a primeira audiência pública, os atingidos mantiveram-se organizados e mobilizados chegando inclusive a fazer um levantamento dos valores das indenizações dos atingidos para oferecer ao empreendedor.

Ressalta-se que no ano de 1997, a comunidade atingida decidiu impedir a realização dos estudos ambientais nas áreas rurais, o que gerou uma ação judicial por parte do empreendedor para que fosse concluído os trabalhos. A comunidade também tirou algumas estacas que norteavam os estudos ambientais. Estas condutas constituem-se formas de resistência por parte da população atingida à construção da barragem.

Após as várias informações complementares solicitadas pela FEAM aos estudos ambientais elaborados pela equipe técnica do empreendedor, foi realizada uma segunda audiência pública.

Após a realização desta, foi feito um parecer técnico pela FEAM, vindo o empreendedor a desistir do empreendimento no ano de 2000, sem o julgamento da Licença Prévia pelo COPAM.

CAP 6 – A PARTICIPAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DOS ATINGIDOS DA UHE FUMAÇA E DA UHE CACHOEIRA DA PROVIDÊNCIA

Nesta seção buscar-se-á descrever o processo de participação das populações atingidas da UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência nos respectivos processos de licenciamento ambiental.

Especificamente analisa-se como se deu a luta dos atingidos pela UHE Fumaça para tentar exercer o poder de veto ao empreendimento, analisando ainda como se deu o processo de discussão das medidas mitigadoras e compensatórias, após a concessão da Licença Prévia. Na comunidade atingida pela UHE Cachoeira da Providência analisa-se como se deu a luta pelo exercício do poder de veto pelos atingidos.

6.1- A UHE Fumaça

Neste projeto, houve uma mobilização e organização da população atingida durante todo o processo de licenciamento ambiental, apesar desta organização ter tido mais força após a concessão da Licença de Instalação ao empreendimento, sobretudo após as ocupações do canteiro de obras do empreendedor por duas vezes pela comunidade⁹⁵. Conforme um dos entrevistados da UHE Fumaça *“No início teve uma organização, mas não foi 100%. Só no final que o pessoal sentiu o prejuízo é que eles se organizaram”*.

Já para outros, antes da audiência pública não houve uma verdadeira organização da comunidade, e sim apenas após a Licença de Instalação para resolver os problemas do processo de negociação. De acordo com uma das atingidas entrevistadas da UHE Fumaça, a organização se deu após a audiência pública, ou seja, após agosto de 1998. Segundo ela *“A partir do momento que os atingidos viram que iam tomar prejuízo eles se organizaram. Hoje ela melhorou 80%”*.

⁹⁵ Pertinente citar que em abril de 2001 houve um protesto da população atingida na porta da fábrica do empreendedor. Este pode ser considerado o início da mobilização da população atingida após o atropelo do processo de negociação em dezembro de 2000.

No entanto, a maioria dos entrevistados respondeu que desde o início do processo de licenciamento ambiental estavam organizados. De acordo com um dos atingidos, desde que o representante do empreendedor *“falou que ia ter barragem nós começamos a reunião para chegar no que tá hoje”*.

O fato é que, antes da realização da audiência pública, lideranças da comunidade, com a ajuda de assessores, sobretudo do grupo de assessoria da Universidade Federal de Viçosa⁹⁶, membros da igreja católica e Comissão Pastoral da Terra - CPT -, conseguiram uma organização da comunidade para participar da audiência pública.

Foi assim, com a ajuda de assessores, que a comunidade após várias reuniões decidiu constituir uma associação para representar seus interesses durante o processo de licenciamento ambiental da UHE Fumaça. Desta forma foi constituída a AMABAF (Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Fumaça).

Portanto percebe-se que desde o início do processo de licenciamento ambiental da UHE Fumaça, a comunidade procurou se organizar para participar do licenciamento ambiental. Porém, segundo uma das líderes da AMABAF *“Faltou mais reunião. Poderia ter mais. Antes da LI a gente não reunia”*. Na verdade, havia reuniões antes da Licença de Instalação, principalmente antes da Audiência Pública. No entanto, tais reuniões não eram freqüentadas pela ampla gama da população atingida⁹⁷.

Em agosto de 1998, durante o licenciamento ambiental da UHE Fumaça realizou-se a audiência pública, na qual a maioria da comunidade se opôs ao projeto. Desde o início do processo do licenciamento ambiental da UHE Fumaça, os atingidos lutaram para exercer o poder de veto ao empreendimento. Somente após a concessão da Licença Prévia foi que a comunidade lutou para fazer uma boa negociação com o empreendedor, já que o projeto havia sido considerado ambientalmente viável pela FEAM e pelo COPAM. Para um dos atingidos entrevistados da UHE Fumaça, após a audiência pública, a intenção dos atingidos *“Foi negociar mesmo”*.

Uma das líderes da AMABAF caracterizou a estratégia dos atingidos da seguinte maneira: *“No princípio nós queríamos impedir. Depois como não pôde impedir, tivemos que organizar para a negociação”*. Este fato ainda é confirmado por uma outra atingida entrevistada que afirmou que o objetivo da organização inicial dos

⁹⁶ *Dentre eles o autor da presente dissertação.*

⁹⁷ *Sobre a participação nas reuniões, ressalta-se que um dos entrevistados respondeu que não participava mais das reuniões porque mora longe, sendo assim difícil comparecer a estas.*

atingidos *“Era não ter barragem”*. No entanto, segundo ela, *“Depois quando ouviram indenização eles começaram a querer barragem. O pessoal tava sem emprego e achava que a barragem ia dar emprego firme. Eles não sabia que era temporário”*.

Foto da preparação dos atingidos pela UHE Fumaça para a Audiência Pública

Apesar da intenção da comunidade após a audiência pública ser a negociação, de acordo com o técnico da FEAM, nesta fase a comunidade atingida pela UHE Fumaça não fez propostas à construção da barragem, e sim explorou apenas as deficiências dos estudos ambientais. Logo, segundo ele, não houve por parte desta, uma discussão das propostas de medidas mitigadoras e compensatórias.

Apesar da intenção inicial de impedir a construção do empreendimento, muitos atingidos não acreditavam na possibilidade disto acontecer. De acordo com um dos entrevistados ao falar dos objetivos da organização *“A intenção toda vida era ajuda, receber uma indenização justa, e se fosse possível até impedir a barragem. Mas a barragem não tinha jeito de impedir. Com o pouco conhecimento que a gente tem é difícil impedir a barragem. Mas impedir que a Alcan não faça o que ela queria, tinha, mas você acha que teve momento para impedir a barragem? Só temporário. Não teve não”*.

Na audiência pública, apesar da ajuda de assessores, de acordo com um dos atingidos, “*nós não tinha um técnico para tá nos representando, defendendo, como teve o Pilar*”⁹⁸. Já para um outro entrevistado, ao comentar sobre a audiência pública, afirmou que “*Faltou os atingidos ter mais conhecimento sobre o que era a reunião pública*”.

Apesar da intenção da maioria da comunidade atingida de vetar o empreendimento durante a audiência pública, percebe-se que não houve por parte desta um questionamento técnico do projeto. De acordo com o técnico da FEAM, as informações e os dados prestados pelo empreendedor nos estudos ambientais da UHE Fumaça, o empreendimento pôde continuar, ou seja, ganhar a LP. Segundo ele “*não havia impedimento TÉCNICO*”.

Segundo a entrevistada do COPAM, ao comentar sobre os principais fatores que contribuíram para a concessão da LP e da LI da UHE Fumaça, afirmou que “*O momento importante é na LP do empreendimento. Se nesta foi demonstrado a viabilidade deste. Neste momento faltou uma argumentação contrária e consistente*”. Para a entrevistada a organização das comunidades pode influenciar a não concessão da LP. No entanto, para ela esta participação tem que ser “*qualitativa, enviando opinião para FEAM, COPAM, outras entidades. Acho que contribui enfaticamente*”. Ainda, ao comentar como a organização das comunidades pode influenciar na discussão e implementação de medidas mitigadoras, ela afirma que “*identificando, pegando os estudos ambientais, lendo, interpretando, discutindo, analisando sua viabilidade. Acho que na maioria não se discute os estudos*”.

Assim, no momento da audiência pública da UHE Fumaça, os atingidos não tiveram uma assessoria técnica que pudesse questionar tecnicamente o estudo ambiental. Apesar dos membros da Universidade Federal de Viçosa, CPT e igreja católica que assessoravam a comunidade, não houve por parte destes o mesmo nível de investimento de recursos humanos interdisciplinares, de tempo de análise dos estudos de impacto ambiental, como ocorreu na preparação e realização das audiências públicas dos projetos da UHE Cachoeira da Providência e UHE Pilar. As análises feitas não identificavam deficiências técnicas e não houve a emissão de pareceres técnicos aos estudos ambientais como na assessoria realizada às audiências públicas destes dois

⁹⁸ *Projeto onde houve uma participação ativa da equipe de assessoria da UFV na elaboração de parecer técnico e argumentação durante as audiências públicas. A licença não foi concedida pelo COPAM, tendo em vista a desistência do empreendedor.*

projetos. Desta forma, as manifestações, feitas com a ajuda de assessores, ou apontavam falhas do projeto que poderiam ser sanadas pelas informações complementares ou proporam formas de negociação em que se garantisse a participação da associação de atingidos.

Apesar de ter havido uma organização da comunidade atingida e desta ter participado da audiência pública e lutado para que o empreendimento não acontecesse, houve, com o parecer técnico favorável da FEAM com várias condicionantes, a concessão da Licença Prévia pelo COPAM em 25 de junho de 1999.

Uma dessas condicionantes da Licença Prévia sugerida pela FEAM em seu parecer, e aprovado pelo COPAM, foi a determinação que o Plano de Negociação deveria ser referendado pela AMABAF, entidade que legalmente representava os atingidos àquela época. Além deste fato, na elaboração do Plano de Controle Ambiental, deveria haver a participação da entidade representativa dos atingidos. De acordo com o parecer técnico da FEAM⁹⁹ deveria o empreendedor:

“4.3- Apresentar projetos de negociação, de reassentamento e de reativação econômica das áreas remanescentes voltados para produtores afetados pela implantação do empreendimento, seja em termos de perdas de terras, produção, benfeitorias, ocupação ou moradias, ou de restrições de uso. Incluir produtores e famílias do trecho com vazão residual. Observar, além das propostas constantes do RCA, os seguintes itens:

(...)

** Os projetos deverão ser referendados pela Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de UHE Fumaça (AMABAF);*

Percebe-se, no entanto, que apesar da comunidade atingida não ter conseguido exercer o poder de veto, conseguiu condicionantes do órgão ambiental para assegurar a participação da população atingida durante a realização do PCA – Plano de Controle Ambiental –, estudo onde é especificado as medidas mitigadoras e compensatórias.

A garantia de referendo do plano de negociação pela entidade que representava os atingidos tornou uma segurança para a comunidade, já que estava garantido que o Plano de Negociação deveria ser, obrigatoriamente, coletivo.

A comunidade chegou a realizar várias reuniões para discutir o Plano de Negociação a ser encaminhado ao empreendedor. Basicamente, os termos principais do Plano de Negociação¹⁰⁰ datado de 29.11.2000, eram:

“2- A negociação será realizada em comum acordo entre a AMABAF e a ALCAN.

O Plano divide a negociação em três fases, a seguir descritas:

⁹⁹ Parecer Técnico DIENI 022/99, p. 36. Processo COPAM 436/97/01/97.

¹⁰⁰ Esta era a 7ª versão do Plano de Negociação.

**FASE 1 - divisão da comunidade em dois grupos de categorias: proprietários e não proprietários¹⁰¹;*

**FASE 2 - estabelecimento de preços;*

**FASE 3 - definição das formas de negociação.*

4- Em todas as fases deverá haver o acordo tanto da AMABAF como da ALCAN, somente procedendo-se a mudança de fase quando houver o consentimento das duas partes dentro do processo de licenciamento ambiental da UHE Fumaça, por meio de documento escrito através de seus representantes legais”.

No entanto, apesar da redação do Plano de Negociação ter avançado bastante e ter chegado a um documento escrito enviado a empresa como proposta da comunidade, houve um “atropelo” das fases que haviam sido definidas e, em dezembro do ano de 2000, a comunidade, principalmente os proprietários de terra, definiu os critérios básicos das negociações das vendas das terras. De acordo com a secretária da AMABAF em depoimento na reunião do COPAM de 13.11.2002, o processo de negociação que vinha sendo conduzido em dezembro de 2000, foi “atropelado pela pressa de negociar dos proprietários”.

Após este “atropelo” do processo de negociação, a assessoria à comunidade foi encerrada devido ao fato de que não estava havendo uma discussão de uma proposta coletiva conforme acordado inicialmente na negociação.

Diante disso, a comunidade continuou organizada em torno da AMABAF e várias reuniões foram feitas para discutir os critérios de negociação, sem que houvesse a presença de assessores.

Apesar das determinações das condicionantes acima, a Licença de Instalação foi concedida pelo Presidente do COPAM *ad referendum* em 29 de junho de 2001, sendo posteriormente validada pela plenária da CIF no dia 11 de Julho de 2001.

Após a concessão da Licença de Instalação, o conflito entre a comunidade atingida e o empreendedor acirrou-se, tendo em vista que muitos atingidos ainda não haviam negociado e não tinham certeza de como seria feita a negociação. Esta fase foi marcada por uma geral insegurança da comunidade.

Cumprе ressaltar que após o “atropelo” do processo de negociação em dezembro de 2000, a assessoria aos atingidos pela igreja católica, CPT¹⁰² e assessores

¹⁰¹ A qualquer momento Amabaf e Alcan poderão decidir em conjunto pela inclusão de grupos de outras categorias específicas.

da UFV retornaram após a ocupação do canteiro de obras por solicitação de um grupo de atingidos, os quais viriam a participar junto a AABF – Associação dos Atingidos pela Barragem de Fumaça¹⁰³.

Desta forma, a comunidade da UHE Fumaça ficou dividida após a concessão da Licença de Instalação em duas associações, quais sejam: AMABAF e AABF, sendo formada esta última por atingidos dissidentes daquela. A razão da divisão da comunidade é principalmente atribuída pelos membros no fato da liderança da AMABAF (1ª associação) ter sido cooptada pela empresa. Este fato pode ser constatado pelas falas de alguns atingidos. De acordo com uma entrevistada da UHE Fumaça o que dificultou a organização foi *“A pressão da empresa e alguns da nossa liderança de tá acompanhando a decisão da empresa”*. Para outro da UHE Fumaça um dos pontos negativos das reuniões da comunidade é *“Saber que tinha trabalhadores que não acreditavam nos trabalhadores e tava do lado das empresas. Das pessoas que puxavam o tapete por trás”*. Ele comenta os fatores que dificultaram sua organização: *“Em primeiro lugar ter pessoas trabalhadores envolvido diretamente com a empresa. A empresa conseguiu pessoas que tinha vínculo na comunidade para trabalhar para ela”*.

Para um outro entrevistado, a AMABAF realmente foi cooptada pela empresa. Segundo ele *“A AMABAF veio organizada e os presidentes venderam”*(...) *“Confiamos no presidente e ele negociou com a firma”*. Para uma das atingidas entrevistadas da UHE Fumaça *“Tava sendo boa a negociação, mas depois que a Alcan comprou o pessoal que tava na frente ficou ruim”*.

A outro atingido esta cooptação da associação ocorreu. Segundo ele *“O presidente da AMABAF vendeu nós. Eles ofereceram R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para ele e ele negociou. Eles estão dando mais dinheiro para uns que para outros”*.

Para uma das líderes da AMABAF não houve uma cooptação da associação e a causa do “atropelo” do processo de negociação, segundo ela, ocorreu pela pressa dos proprietários em negociar e o ponto negativo das reuniões foi *“A separação das associações. A divisão da comunidade que nunca mais vai ser a mesma. A pressa dos proprietários para resolver a negociação”*.

¹⁰² De acordo com um membro da CPT que assessorou a comunidade da UHE Fumaça, no final de abril de 2001, a assessoria da CPT volta a atuar na comunidade.

¹⁰³ Para um membro da CPT, nesta fase também houve a participação de membros do MAB que assessoraram a comunidade, principalmente nas ocupações do canteiro de obras do empreendedor feitas pelos atingidos. A ocupação é uma forma de ação direta que faz parte do repertório de táticas do MAB, sendo que este fato teve influência na decisão de ocupar o canteiro de obras da UHE Fumaça.

Esta divisão da comunidade foi um fator que dificultou a mobilização dos atingidos. Se uma parte negociava a tendência da outra também era negociar, já que, segundo os entrevistados, a pressão do empreendedor era maior para aqueles que não negociavam.

No entanto, o fato de não acontecer um processo de negociação coletivo até a mediação da presidente da CIF - Câmara de Infra-Estrutura - do COPAM, não pode ser atribuído somente à divisão da comunidade. Na verdade, a comunidade aponta vários fatores que contribuíram para a dificuldade de sua organização e o atendimento das demandas reivindicadas durante todo o processo de licenciamento ambiental.

Em primeiro lugar, o principal momento de participação da comunidade da UHE Fumaça, a audiência pública, não permitiu o atendimento de suas reivindicações, de acordo com a maioria dos entrevistados. Segundo um dos atingidos, os momentos de participação do licenciamento ambiental, especificamente a audiência pública, permitiram em parte a discussão de suas propostas. Para ele, *“Na verdade, a audiência pública é mais uma fachada. Nada do que foi falado ali foi feito. A licença tava dada. A FEAM deu condicionante, mas a empresa não cumpriu nada”*.

Para um outro atingido entrevistado a audiência pública não ajudou a satisfazer suas reivindicações *“Porque ficou do jeito que eles quis. Não ficou do jeito que a gente queria”*.

Já para o técnico da FEAM, houve durante o licenciamento ambiental da UHE Fumaça espaços para os atingidos fazerem propostas e reivindicações. No entanto, segundo ele, *“houve momentos em que as reivindicações colocadas não tiveram eco, porque havia uma divergência técnica. Depois descobriu-se que havia um erro técnico¹⁰⁴. Daí os caminhos institucionalizados serem reforçados.”*

O técnico entrevistado acima reconhece a limitação da audiência pública como principal espaço de participação da população atingida. Para ele, a audiência pública permitiu a organização dos atingidos, apesar de que *“os aspectos formais tenham que mudar. Modificar os procedimentos de audiência. O empreendedor acha que é um aspecto formal”*.

Em segundo lugar, cumpre ressaltar que os procedimentos instituídos pelo licenciamento ambiental geraram um maior poder político para o empreendedor,

¹⁰⁴ Este erro técnico refere-se ao fato de, posteriormente a Licença de Instalação, o empreendedor ter reconhecido que a área atingida pelo empreendimento ser um pouco maior do que a prevista anteriormente nos estudos ambientais.

permitindo que este impusesse constrangimentos à população atingida pela UHE Fumaça após a concessão da Licença Prévia e, principalmente, após a concessão da Licença de Instalação. De acordo com o ajudante de um membro da CPT¹⁰⁵ que assessorou a comunidade da UHE Fumaça *“Cada tijolo da barragem é um passo atrás que a comunidade está dando”*. Para um outro assessor da comunidade da UHE Fumaça¹⁰⁶ *“a medida que a empresa vai ganhando lugar o atingido vai diminuindo”*.

Depois desta última Licença, é determinado pela legislação ambiental que as medidas mitigadoras e compensatórias deveriam ser realizadas para que o empreendedor pudesse obter a Licença de Operação, sendo certo que algumas dessas medidas deveriam ser coletivas, com a participação da população atingida, conforme determina as condicionantes do processo de licenciamento ambiental da UHE Fumaça.

No entanto, constatou-se através das entrevistas realizadas na comunidade que houve, por parte do empreendedor do projeto, um atropelo do processo de discussão das medidas mitigadoras e compensatórias, sobretudo no processo de negociação.

Segundo um dos entrevistados da UHE Fumaça, não houve negociações coletivas, e, sim, negociações individuais entre atingidos e empreendedor. Segundo ele, isto se deu porque *“a empresa não respeitava a proposta dos atingidos e da FEAM que as negociações deveria ser coletiva”* e a negociação individual causou *“Muito prejuízo, porque a empresa tem negociadores profissionais, treinados e irresponsáveis também. Eles chegaram a ameaçar os proprietários para ir na justiça se não negociasse”*.

Um outro entrevistado afirmou que fez negociação individual com a empresa, pois *“Eles falavam que se quisesse iria receber na justiça. Eu tinha que receber o que eles quis. Eles falou que não pagava mais”* e *“a Alcan falava que ia dar mais dinheiro e que não era para contar. Minha irmã recebeu R\$ 1000,00 (Hum mil reais) e a vizinha R\$ 4000,00 (quatro mil reais)”*.

Uma entrevistada da UHE Fumaça, afirmou que um dos motivos de ter havido negociações individuais na comunidade foi falta de entendimento dos atingidos de todo o processo de licenciamento ambiental. Segundo ela, *“A Alcan fica obrigando os outros a negociar, falando que se não negociar vai ficar sem nada”*.

Logo, percebe-se que um dos constrangimentos à comunidade que ocorreu no licenciamento ambiental de Fumaça foi a possibilidade permitida em lei ao

¹⁰⁵ Cooperador da CPT, em reunião do Conselho de Atingidos em Ponte Nova, no dia 13.07.02.

¹⁰⁶ Em reunião na Câmara de Vereadores do município de Rio Doce-MG dia 19.07.2002.

empreendedor de utilizar o procedimento de desapropriação em face de quem não negociasse de acordo com a proposta da empresa.

Para uma outra entrevistada *“Parece que eles punham a pessoa num beco sem saída”*. De acordo com ela, o marido fez negociação individual, porque *“A Alcan pressionou. Falou que a gente era o último. Falou que só faltava a gente”*.

Também um outro afirmou em sua entrevista que ele assinou a negociação por pressão. Segundo ele *“A Alcan falava que ia levar nós na justiça. (...) disse que se for para a justiça vocês vão demorar 40 anos para receber. O dinheiro vai ser depositado”*. Um outro atingido entrevistado também afirmou que negociou individualmente apenas *“Porque teve pressão”* e *“A Alcan vinha aqui em casa pressionar. Ela falava que ia para a justiça e depositava o dinheiro”*.

Apesar do movimento inicial da comunidade para construir uma negociação coletiva, percebe-se pela maioria dos entrevistados que esta não ocorreu. De acordo com um dos atingidos entrevistados *“A proposta que nós tivemos não foi liquidada. O que nós pedimos eles não deram. Deram o que eles quis. Ele passava em sua casa e falava que fulano negociou e se a gente não negociar ia levar na justiça. Era mentira que eles falavam para a gente”*.

Para um outro atingido estas negociações não poderiam ter sido individuais. Segundo ele, *“Eles (a empresa) quando foram negociar, eles chegavam particular. Foi uma negociação clandestina. Uns saíram bem outros mal demais. Esta reunião tinha que ser pública”*. No entanto, apesar das entrevistas acima confirmarem que as negociações foram individuais, uma das líderes da AMABAF, em entrevista, negou que esta tenha acontecido, afirmando que *“Não teve negociação individual. Os critérios foram coletivos e decididos em reunião”*.

Apesar da contradição dos entrevistados, alguns dados documentais afirmam que houve um atropelo do processo de discussão das medidas mitigadoras e compensatórias. Dentre os exemplos de que as negociações não se deram de forma tranqüila e participativa, está a negociação da categoria de meeiros. De acordo com o pedido de suspensão da Licença de Instalação da UHE Fumaça, encaminhado a FEAM dia 21.12.01¹⁰⁷, assinado pela AABF e pela Comissão de Negociação da UHE Fumaça, a discussão da proposta de negociação desta categoria ficou prejudicada. Segundo o documento:

¹⁰⁷ Protocolo 2186.

“Enquanto os atingidos discutiam e montavam sua proposta de reassentamento, a Alcan, através da AMABAF, oferecia o valor de R\$ 6000,00 (Seis mil reais) para meeiros, ainda com ameaças dizendo que ou os atingidos pegavam este valor ou não receberiam nada.

Fato interessante é que no dia em que seria fechado em uma reunião marcada entre atingidos e a Comissão do Projeto de Reassentamento, a Alcan chegou a comunidade as 06 horas da manhã distribuindo cheques para meeiros e dizendo que os mesmos não fossem a reunião as 14 horas, senão eles poderiam perder o cheque”.

Percebe-se que a condução do processo de negociação por parte do empreendedor não se deu de uma forma tranqüila e que permitisse a participação da população atingida, exceto na fase da mediação. Este fato é confirmado pelo técnico da FEAM entrevistado que afirmou que *“na UHE Fumaça houve um erro de condução do processo por parte do empreendedor”*.

Desta forma, a “pressão” da empresa citada pelos entrevistados para que a comunidade fizesse a negociação individualmente, foi um dos grandes fatores que dificultou a organização da comunidade para realizar a negociação coletiva. Segundo um dos atingidos, a negociação individual causou prejuízo porque *“eles falavam uma coisa e a gente era obrigado a aceitar”*.

Assim, não há como negar que o processo de negociação da UHE Fumaça ocorreu de uma forma bastante conturbada e confusa. No entanto, não foi apenas a “pressão” do empreendedor para negociar que dificultou a participação dos atingidos na discussão das medidas mitigadoras e compensatórias.

Os interesses contraditórios entre a comunidade atingida e a empresa sobre as propostas de negociação também pode ser considerado um outro fator. A lógica que guiava a comunidade atingida era a de manter ou melhorar os atuais níveis de vida e os da empresa, por outro lado, fazer uma negociação rápida e com menores custos financeiros para ela.

Portanto, apesar de ter havido reuniões do empreendedor com a comunidade durante as fases da Licença Prévia e de Instalação, não havia um acordo entre as partes acerca dos valores da indenização bem como acerca das propostas de reassentamento. Desta forma, percebe-se que o licenciamento ambiental não contém procedimentos institucionais para resolver adequadamente o conflito gerado no seu meio. Uma das maiores dificuldades está em produzir um consenso entre comunidade atingida e empreendedor que, conforme afirmado acima, tendem a possuir interesses contraditórios.

Este fato pode ser percebido pelas afirmações de alguns atingidos. Para um dos entrevistados foram realizadas reuniões com o empreendedor do projeto¹⁰⁸. Segundo ele, os objetivos de tais reuniões era *“Tá realizando a negociação. Da gente tá resolvendo nossa situação com ela”*. No entanto, afirmou haver pontos negativos nestas reuniões *“Porque ela (a empresa) só nos leva na conversa. Ela não assume nada que faz”*. A outra atingida, estas reuniões de negociação eram ruins porque (...) *a gente via a Alcan chegar, ela botava o preço e dizia que a gente tinha que aceitar”*.

Outro entrevistado da UHE Fumaça, que participava de todas as reuniões parou de frequentá-las porque *“marcava uma reunião, outra e não resolvia nada”*. Segundo ele, estas reuniões eram para *“receber”, “para ver o que eles iam falar. Se ia ou não aceitar”* porque os técnicos da empresa *“ficavam enrolando a gente”*.

De acordo com a entrevistada do COPAM houve reuniões por parte da empresa para informar os atingidos da UHE Fumaça sobre as questões do licenciamento ambiental. Segundo ela, *“no processo eles falam que sim. Houve reuniões. Acho que cumpriram o objetivo”*. Apesar desta afirmação, e comparando-a com os dados levantados na comunidade atingida, percebe-se pelas entrevistas que quase nenhuma reunião de informação foi feita. A maioria das reuniões que chegaram a ser realizadas foram para discutir basicamente o processo de negociação segundo as afirmações dos entrevistados.

Percebeu-se ainda pela análise dos dados e através da observação participante praticada pelo autor, que os atingidos da UHE Fumaça tendiam a aceitar a proposta de negociação da empresa pela insegurança gerada no licenciamento ambiental, que dá instrumentos institucionais que permitem ao empreendedor desapropriar a população caso esta não aceite a sua proposta de indenização. Cumpre citar que a empresa, antes das reuniões da mediação, chegou a utilizar o procedimento de desapropriação para conseguir a imissão de posse das terras de alguns atingidos que ainda não haviam negociado, dentre eles, o pai de uma das líderes da AABF¹⁰⁹.

A negociação individual oferecida pelo empreendedor e aceita por alguns atingidos dificultou o poder político destes, dificultando sua mobilização e organização. Segundo uma das lideranças da AABF¹¹⁰ *“Os atingidos ficam doido para negociar.*

¹⁰⁸ O entrevistado não faz menção à existência de reuniões com a empresa que não seja com o objetivo de negociar.

¹⁰⁹ Tais processos correm perante a comarca de Mariana-MG sob os números 040002006433-5, 040002006895-5, 040002006898-9, 040002006896-3.

¹¹⁰ Em reunião do Conselho dos Atingidos em Ponte Nova-MG, dia 10.01.2002.

Não acreditam muito no papel”. Este fato também é confirmado pela entrevistada do COPAM. Segundo ela, estas negociações foram *“acentuando as divisões e dificultou a organização coletiva. Acho que foi estratégia do empreendedor”*.

Em terceiro lugar, um outro fator que tem dificultado a organização e a participação dos atingidos no licenciamento ambiental é a inexistência de procedimentos institucionais que garantam uma livre discussão de propostas e de negociação entre as partes. Apesar de haverem condicionantes que possam em tese prever este fato, constata-se que a fiscalização de tais condicionantes pelos órgãos ambientais é frágil. Desta forma, o momento da realização da negociação não é adequado. Diante desta ausência de procedimentos, percebeu-se que os atingidos, após a concessão da Licença de Instalação, para que tivessem suas reivindicações aceitas, tiveram que recorrer a ações não-institucionais, como ocupações e protestos.

Para exemplificar este fato, perguntados de que forma fizeram suas reivindicações e propostas, todos os quinze atingidos responderam que houve participação em espaços não instituídos (como manifestações, ocupações) e em espaços instituídos. No entanto, de acordo com todos os entrevistados, o momento que permitiu que os atingidos fizessem mais reivindicações foi o espaço não instituído. Conforme um deles, a ocupação foi o que mais permitiu reivindicações *“Porque aí nós tivemos, apesar de desacatar a ordem judicial (no 1º dia a juíza já tinha dado a reintegração), nós ficamos 8 dias na ocupação e tivemos ajuda de pessoas como o ITER e dali as coisas foram clareando. Tudo começou dali”*. De acordo com uma das atingidas entrevistadas a ocupação *“criou arma nova”*, o que contribuiu para a organização e mobilização dos atingidos.

Para o técnico da FEAM, a comunidade atingida pela UHE Fumaça ocupou o canteiro de obras por duas vezes pela *“discordância com relação ao procedimento da Alcan e usou isto como instrumento de pressão”*. Também a entrevistada do COPAM confirma os fatos acima e afirmou em entrevista que os espaços não instituídos foram mais utilizados pelos atingidos da UHE Fumaça, o que permitiu que estes fizessem mais reivindicações. Perguntada ainda se ela atribui alguma causa a isto, ela respondeu que *“não sei se o empresário se comunica com rigor e eficiência. Os contratados pelo empreendedor foram mudando”*. Ainda de acordo com a entrevistada *“após a interlocução improdutiva com o empreendedor, eles procuraram outras formas”*.

No entanto, para o técnico da FEAM o espaço institucional existe no licenciamento ambiental. Segundo ele, *“Recurso tem. Você tem que fortalecer”*. Para o

entrevistado o que houve na UHE Fumaça foi “*um erro de estudo*”. E ainda insistiu que apesar disso “*Tem que insistir nos procedimentos institucionais*”.

Deve-se realmente insistir e privilegiar os espaços institucionais do licenciamento ambiental, tendo em vista que sua ausência ou inexistência é um retrocesso em termos de tratamento da política ambiental. No entanto, a dificuldade reside na dificuldade de insistir nos procedimentos institucionais, tendo em vista que, após a Licença Prévia, estes inexistem para resolver o conflito. Não há sequer previsão na legislação ambiental de uma instituição que possa intermediar o conflito de interesses entre atingidos e empreendedor, caso este ocorra.

Para um dos membros do COPAM, foram feitas reivindicações pelos atingidos durante o processo de licenciamento ambiental da UHE Fumaça. Segundo o entrevistado, houve espaços de participação para os atingidos fazerem propostas e reivindicações, apesar de que “*Às vezes há um ruído de comunicação. O empreendedor fala uma coisa e o atingido entende outra. (...) o espaço em tese tem. Mas acho que as partes não estão maduras para isso. Eu acho grave. E os municípios não contribuem para isso. Os prefeitos, deputados, participam para ganhar benefícios e para desinformar a comunidade. Eles têm uma idéia equivocada de desenvolvimento. De que hidrelétrica é desenvolvimento. Isso leva a uma discussão maior. De um desenvolvimento sustentável. Essa idéia de que UHE's traz desenvolvimento é uma idéia atrasada, do século XIX*”.

Para a entrevistada acima o principal espaço de participação é a audiência pública. Após esta, há as reuniões com o empreendedor e, se não der certo, deve-se informar a FEAM o tempo todo. Segundo ela, “*se ninguém informar não dá para ficar sabendo. São muitos processos*”.

As ocupações realizadas pelos atingidos acabaram gerando uma ação judicial do empreendedor contra a liderança destes e seus assessores. Tal ação tinha por objetivo ter a posse do canteiro de obras reintegrada da ocupação bem como a indenização pelos danos materiais dos dias que a obra ficou parada com a ocupação¹¹¹. Este tipo de conduta, para a comunidade, representou um constrangimento. De acordo com um dos líderes da AABF e membro da comissão de negociação “*se a gente ocupar, vai ser mais um processo em cima de nós*”.

¹¹¹ Tal processo de Reintegração de Posse cumulada com ressarcimento de danos, corre perante a comarca de Mariana sob o nº 040001004883-5.

A ocupação do canteiro de obras gerou um maior poder político aos atingidos bem como uma maior união entre estes. Por exemplo, somente após a 1ª ocupação é que foram reconhecidos erros topográficos do projeto do empreendedor, vindo este ainda a reconhecer posteriormente o erro¹¹². Para um dos atingidos entrevistados da UHE Fumaça “*Se não ocupa não tinha pagado para cima não. Depois que ocupou é que eles mediram*”.

Para um outro atingido, uma das dificuldades encontradas por estes durante o processo de negociação do licenciamento ambiental “*Foi conversar com a Alcan. De um ano para cá (depois da ocupação) é que eles ficaram mais bonzinho*”.

Apesar da opinião da comunidade ser no sentido de que os espaços não instituídos foram mais utilizados e permitiram o recebimento das reivindicações dos atingidos, segundo o técnico da FEAM, a população da UHE Fumaça utilizou mais o espaço instituído, como audiências públicas e reuniões com a FEAM. Ainda segundo o técnico, o espaço instituído permitiu que os atingidos fizessem mais reivindicações. Para o entrevistado, os espaços de participação instituídos permitiram que as propostas dos atingidos fossem recebidas. A idéia do entrevistado se coaduna com as afirmações dos atingidos entrevistados, tendo em vista que a intenção destes na audiência pública era de vetar o empreendimento, o que não foi conseguido. Em seguida, na Licença Prévia e Licença de Instalação, a população teve que realizar protestos e duas ocupações do canteiro de obras para que suas propostas e reivindicações fossem devidamente ouvidas pela empresa e pelos órgãos ambientais.

Antes da 1ª ocupação do canteiro de obras da UHE Fumaça, de acordo com os atingidos¹¹³, a AMABAF afirmava que haviam apenas dois atingidos sem negociar. No entanto, de acordo com a outra associação, havia mais de duzentas pessoas sem indenização. O próprio empreendedor afirmava nesta época que havia poucas pessoas para negociar, o que posteriormente ficou reconhecido por este que ainda havia várias famílias sem indenização, inclusive 12 proprietários, conforme documento do empreendedor enviado a FEAM, datado de 22 de março de 2002 (Protocolo 012301/2002)¹¹⁴.

¹¹² Documento do empreendedor enviado à FEAM, datado de 22 de março de 2002 (Protocolo 012301/2002).

¹¹³ Em reunião do Conselho dos Atingidos em Ponte Nova-MG, dia 10.01.2002.

¹¹⁴ Posteriormente, nas reuniões de mediação com a presidente da CIF/COPAM, a empresa reconheceu garimpeiros, diaristas e meeiros que anteriormente não haviam sido contemplados nos estudos ambientais.

Para exemplificar o conflito de interesses entre comunidade atingida e empreendedor durante a fase das discussões das negociações, cita-se uma das propostas que chegou a ser discutida com a comissão de negociação da AABF sobre a indenização dos artesãos da pedra sabão. Para esta indenização, a Alcan afirmava que havia grupos de artesãos com lucro zero. A proposta de ressarcimento da empresa¹¹⁵ era basicamente a seguinte:

“Diarista – 2.000,00
Trabalhador individual – 3.000,00 a 6.000,00
Grupo Familiar – 10.000,00 a 40.000,00
Trabalhador em dupla – 5.000,00 a 5.600,00
Grupo não familiar – Líder – 5.000,00 a 21.000,00
Diarista – 2.000,00”

O empreendedor partiu da premissa de que com o estoque de pedra existente na região que foi atingida pelo lago, não dá para manter a cultura local da produção de panela por muito tempo. O tempo de estoque de pedra, nos cálculos do empreendedor, variava de 4,5 meses a 52 meses, dependendo da pedra atingida.

No entanto, para a comunidade, isto não era uma verdade, pois já exploram a pedra sabão há mais de cem anos e sempre houve disponibilidade de pedra, razão pela qual acreditavam poder explorar a área por vários anos, conforme costume secular da comunidade.

O empreendedor ao fazer esta proposta em reunião de negociação na comunidade atingida, percebeu que os ânimos se acirraram, chegando a ser esvaziado ao final da reunião o pneu dos veículos dos técnicos negociadores do empreendedor¹¹⁶.

Após este fato, a empresa não quis reunir mais na comunidade, afirmando que houve um rompimento do acordo original. No entanto, chegou-se a fazer novas reuniões de negociação, até no dia 24.04.2002, quando o processo de negociação foi rompido por causa da divergência entre o negociador do empreendedor e do técnico assessor dos atingidos sobre o conceito de lucro cessante a ser aplicado no processo de negociação.

¹¹⁵ Apresentada em reunião de negociação no dia 17.04.2002 pela empresa na comunidade atingida.

¹¹⁶ Ressalta-se que a comunidade negou que foram eles que esvaziaram os pneus, sendo certo ainda que os veículos de alguns atingidos também haviam sido esvaziados naquele dia.

Foto de uma das reuniões de negociação entre os atingidos pela UHE Fumaça e a equipe técnica do empreendedor após a Licença de Instalação

Diante do ocorrido acima, com uma divergência conceitual entre as partes, o processo de negociação, da forma que estava sendo conduzido, qual seja, reunião direta entre empreendedor e comunidade atingida, não havia como continuar. Assim, foi proposto pela comissão dos atingidos e sua assessoria, que fosse instituído uma arbitragem entre as partes, já que havia a necessidade de uma terceira pessoa que tivesse o poder de decisão entre as partes, já que o acordo entre estas não ocorreria, dada a divergência de interesses.

Tendo em vista este fato, a comunidade com o apoio da assessoria, procurou os órgãos ambientais para que estes mediassem os conflitos. Em reunião da FEAM para a solução desta questão, em outubro de 2002, foi afirmado pelo presidente desta à esta época, que a FEAM não possuía poderes institucionais para mediar a solução deste conflito. Tal fato gerou preocupações na comunidade atingida bem como a seus assessores pelo fato de não verem uma saída institucional mediada pelos órgãos ambientais para a solução do conflito.

Diante deste impasse, os atingidos representados pela AABF, a assessoria destes e o empreendedor em reunião com a presidente da CIF/COPAM, acordaram que esta última atuaria como mediadora do conflito, a exemplo do que havia ocorrido na UHE Irapé¹¹⁷. No entanto, apesar do acordo entre as partes, inexistiu qualquer regulação

¹¹⁷ Na UHE Irapé, foi concedida a Licença de Instalação ao empreendimento no dia 26 de abril de 2002, condicionada à realização de um acordo coletivo entre atingidos e empreendedor, com a presença da presidente da CIF/COPAM e ajuda de um representante do Ministério Público Federal, acordo este que deveria ser apreciado novamente pelo COPAM. Ressalta-se que neste empreendimento, a FEAM emitiu

institucional que preveja a mediação do conflito pelo COPAM, não havendo também os procedimentos em que se dará a mediação, como prazos, recursos da decisão, etc... Cumpre ressaltar que a mediação dos conflitos da UHE Fumaça se dá pela presidente da CIF do COPAM e não por este órgão.

Esta opção pela mediação permitiu aos atingidos¹¹⁸ um acesso direto e constante aos poderes estatais encarregados de solucionar os problemas ambientais advindos do licenciamento ambiental bem como deu aos atingidos uma segurança de que o conflito da negociação, que já perdurava anos, iria ser resolvido. Neste sentido, pertinente citar a fala de uma das atingidas entrevistadas que retrata bem esta questão: *“De uns tempos par trás não resolvia nada. Mas agora a juíza (mediadora) tá ajudando a gente. A gente está mais animado”*. Segundo ela *“A Alcan vivia fazendo a gente de bobo. Convidando para reunião e não resolvia nada”*.

O fato dos atingidos terem tido acesso a um órgão estatal que pudesse resolver o conflito, no caso a mediação pela presidente da CIF e disso ter gerado uma segurança na negociação, é bem retratado na fala de uma atingida entrevistada que afirmou: *“Agora no COPAM tá bom. Mesmo que eles não paguem o justo, não vai pagar a miséria que a Alcan tava oferecendo”*.

A maior dificuldade enfrentada nesta mediação era o acerto de dados fáticos de quem era ou não atingido bem como de critérios para o cálculo da indenização. Quando não se fechava acerca desses critérios fáticos, era escolhido um membro dos órgãos ambientais para averiguar a situação. Isto aconteceu, por exemplo, para se fechar a lista de quem era ou não diarista.

Um outro fator que dificultou a organização e a participação dos atingidos durante o licenciamento ambiental foi a falta de recursos financeiros para realizar e sustentar a organização. Segundo um dos atingidos entrevistados da UHE Fumaça, uma das dificuldades enfrentadas pelos atingidos foi *“Não ter recursos para ta correndo atrás. Nós estava sempre dependendo de ajuda”*.

Para outro atingido, não só a falta de recursos financeiros prejudicou a organização, mas também, a falta e a dificuldade de informação sobre o projeto. De acordo com sua fala *“Nós não temos poder aquisitivo. Não temos carro, dinheiro. Para*

um parecer técnico contrário ao deferimento da Licença de Instalação, por várias razões, dentre eles o não cumprimento de condicionantes da Licença Prévia.

¹¹⁸ *Uma associação conseguiu a intermediação e a outra, quando viu que isto estava resolvendo as pendências, também decidiu ir à reunião de mediação, só que discutia suas questões em separado, apesar de algumas vezes ter assistido as reuniões com a AABF.*

irmos nessas reunião precisa fazer vaquinha. O acesso, a comunicação é muito difícil. É difícil a gente se informar. Para se locomover, pegar informação é muito difícil”.

Segundo um outro atingido entrevistado uma das dificuldades dos atingidos para se organizar é que eles não têm *“dinheiro para gastar e a Alcan tem muito”*. Já outros atingidos entrevistados da UHE Fumaça informaram que o que dificultou a organização dos atingidos foi *“Tempo disponível para a reunião”*.

A participação dos atingidos durante o licenciamento ambiental também foi prejudicada não só por falta de recurso financeiro para a organização e acesso a informação. Um dos fatores também citados foi a dificuldade de comunicação não só com empreendedor como com os órgãos ambientais. Isto se dá devido à comunidade, em sua maioria, ser formada por trabalhadores rurais sem estudo ou com baixo nível de escolaridade, fazendo com que o entendimento dos estudos ambientais e do próprio licenciamento ambiental seja difícil. De acordo com um dos entrevistados da UHE Fumaça, havia dificuldade para os atingidos fazer valer seus direitos e interesses durante o licenciamento ambiental. Segundo ela isto se dá por causa da *“estrutura da gente, sem dinheiro e estudo. Tem palavra que eles falam e a gente não entende”*. Também para uma das líderes da AMABAF eles *“Não tem conhecimento sobre leis, falta de estudo. A gente não tava preparado para estar discutindo tanta coisa que a gente discute hoje”*.

Outras afirmações dos atingidos podem exemplificar sua dificuldade em participar do licenciamento ambiental:

“A Alcan explicava mas nós não entendemos de mapa”.
“Da FEAM eu não entendi nada”.

Segundo a entrevistada do COPAM três foram os fatores que dificultaram a comunidade atingida da UHE Fumaça para fazer valer seus direitos e interesses bem como a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias durante o licenciamento ambiental: *“descontinuidade por parte do interlocutor; informações desconectadas por parte deste e divisão da comunidade”*. Ainda segundo ela *“Em Mainart¹¹⁹ houve um erro”*.

Em termos gerais, percebe-se que a participação dos atingidos durante o licenciamento ambiental não foi assegurada, apesar da existência de condicionantes que determinavam que isto deveria ocorrer. Na maioria das vezes, constata-se que a

¹¹⁹ Este é um distrito atingido pela UHE Fumaça, localizado na área rural, que anteriormente não foi considerado atingido nos estudos ambientais feito pelo empreendedor.

participação deles nas decisões e propostas de negociação foi mínima, exceto quando da reunião de mediação, que permitiu uma maior discussão das suas reivindicações¹²⁰.

Para exemplificar o afirmado acima, os atingidos, quando perguntados como tem sido a participação durante o licenciamento ambiental do projeto da barragem, responderam, em sua grande maioria, que não foram consultados durante o licenciamento ambiental sobre a tomada de decisões neste. Dos quinze entrevistados, 60% informaram que não foram comunicados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pelos órgãos ambientais.

Acerca da pergunta se foram consultados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pelos órgãos ambientais, 66% responderam que não. Perguntados ainda se foram informados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pela empresa construtora da barragem, 60% responderam que não. Segundo um dos atingidos entrevistados da UHE Fumaça respondeu que sim e afirmou que *“Depois que foram tomadas. Após a concessão das licenças. Nós que tava na frente¹²¹ não tinha essas informações. Imagina quem não tava”*.

Quando perguntados se foram consultados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pela empresa construtora da barragem, 80% responderam que não e apenas 13% que sim. Perguntados ainda se foram capacitados para a participação pelos órgãos ambientais, dos 15 entrevistados, 93% responderam que não. Já quando perguntados se são capacitados para a participação pela empresa construtora da barragem, 100% responderam que não.

Sobre a questão se haviam participado em conjunto com a empresa construtora da barragem 33% responderam que sim e 66% que não e, se participaram em conjunto com os órgãos do Estado, 60% responderam que não e 40% que sim.

Segundo o membro do COPAM, os atingidos da UHE Fumaça foram mal informados sobre as decisões do licenciamento ambiental. Segundo ele, referindo-se à empresa dona do projeto *“ela enganou em alguns pontos, como quem seria atingido. Em outras o empresário acha que está passando a informação”*. Para ela, os atingidos em tese, são consultados sobre as decisões tomadas durante o licenciamento ambiental.

Um outro ponto que merece ser ressaltado é sobre como os caminhos instituídos que permitem a participação ajudaram a satisfazer as reivindicações dos

¹²⁰ Como exemplo cita-se a garantia do reassentamento conseguido pelos atingidos durante as reuniões da mediação para parceiros/meeiros, além de alguns diaristas e 1 garimpeiro.

¹²¹ Refere-se frente à organização dos atingidos.

atingidos (por exemplo a audiência pública). Neste sentido, dos quinze entrevistados apenas 6% responderam que a audiência pública ajudou a satisfazer substancialmente as reivindicações dos atingidos, 33% parcialmente, 26% minimamente, 13% responderam que não ajudaram, sendo que 20% não souberam ou não opinaram.

Segundo um dos atingidos entrevistados da UHE Fumaça a audiência pública ajudou a satisfazer minimamente suas reivindicações *“pelo fato das exigências que foram feitas nada foi cumprido. Falava-se de acordo coletivo, areia, lenha. Nada foi considerado ou a empresa não cumpre”*.

Para uma das entrevistadas da UHE Fumaça ao comentar sobre a participação nos espaços instituídos *“A gente falou, mas, eles não ouviram nem poram em prática”*.

Para o técnico da FEAM, a audiência pública ajudou a satisfazer minimamente as reivindicações dos atingidos. Segundo ele *“teve participação (da população), mas as pessoas importantes surgiram posteriormente”*. As “pessoas importantes” as quais ele se refere é a assessoria dos atingidos. No entanto, a participação desta ocorreu não de forma garantida em lei, mas, como mero evento esporádico.

Para a entrevistada do COPAM, os atingidos da UHE Fumaça não utilizaram os espaços instituídos de maneira adequada, nem permitiram a discussão de propostas destes. Segundo ela, a audiência pública ajudou parcialmente a satisfazer as reivindicações dos atingidos a UHE Fumaça, porque estas *“foram para as condicionantes, mas não foram cumpridas”*.

No entanto, os atingidos, quando perguntados se, durante o processo de licenciamento ambiental da barragem, houve oportunidades para que fizessem propostas e reivindicações responderam em sua maioria que sim. Segundo um dos atingidos entrevistados da UHE Fumaça houve oportunidades *“Só que não são aceitas, porque não agrada a empresa. O que nós quer não é de agrado dela e o que ela quer não é de agrado nosso. O que a gente propõe ela não aceita”*.

A declaração acima retrata bem o conflito vivido por eles durante o processo de negociação, onde são colocados frente a frente para negociar, comunidades atingidas e empreendedor, ambos quase sempre com propostas contraditórias. Isto tudo em um espaço institucional onde não há previsão legal de um poder estatal para mediar o conflito gerado no próprio seio do licenciamento ambiental.

A inexistência de um caminho institucional previamente determinado após a concessão das licenças ambientais, sobretudo após a Licença de Instalação, que permitisse aos atingidos ter um acesso efetivo aos órgãos estatais para solucionar os

conflitos, foi um dos fatores que influenciou as duas ocupações do canteiro de obras pelos atingidos. Esta ocupação foi um canal encontrado pelos atingidos para que pudessem fazer suas reivindicações. De acordo com uma das atingidas entrevistadas da UHE Fumaça, *“em cada ocupação a gente resolveu alguma parte que tava parado”*.

Já para uma outra entrevistada da UHE Fumaça, a ocupação permitiu que fizessem mais reivindicações. Segundo ela, *“A audiência pública valeu pouco. A ocupação chama mais a atenção. A passeata fica mais amplo”*. Já para um outro *“Na hora que o pessoal ocupava, o pessoal da Alcan corria atrás de nós para negociar. Foi o momento mais adequado”*. Outro entrevistado também confirma este fato e afirma que *“Se não tivesse ela (a ocupação) não tinha nada não. Uma manifestação tem melhor resultado”*.

A entrevistada do COPAM considera que os atingidos ocuparam o canteiro de obras pelo fato de que *“não estava sendo efetivado o diálogo com a empresa”*. No entanto para ela, este não foi um canal necessário, já que em seu entendimento, os atingidos poderiam se manifestar perante o COPAM. Para ela, havia um canal institucional para a resolução dos conflitos.

Para o técnico da FEAM, a comunidade atingida da UHE Fumaça não apresentou propostas na audiência pública e sim deficiências dos estudos ambientais. Já para a entrevistada do COPAM, a comunidade atingida fez propostas à construção da barragem na audiência pública. Porém segundo ela *“Não amadurecida e apoiada em uma reflexão maior”* e foram feitas verbalmente. Porém, constatou-se que documentos escritos com reivindicações e críticas aos estudos ambientais chegaram a ser entregues pela comunidade na audiência pública.

A falta de espaços institucionais, que permitam resolver o conflito da negociação no licenciamento ambiental é bem retratado na fala de um dos atingidos. Segundo ele *“Você falando ou não falando é uma coisa só. Só quando a gente parou a obra é que eles ouviram a gente”*.

Apesar dos fatos citados acima, ressalta-se que a existência de órgãos ambientais estatais criados para cuidar dos conflitos do licenciamento ambiental constitui um avanço institucional da política ambiental, já que devido a este fator, possibilitou-se a realização de uma mediação, e a não concessão da Licença de

Operação até a solução das pendências sociais¹²², apesar da mediação não estar regulada institucionalmente. Ressalta-se, no entanto, que no dia 11 de abril de 2003 a Licença de Operação da UHE Fumaça foi concedida pelo COPAM sem que todas as pendências sócio-ambientais estivessem resolvidas.

Quanto às dificuldades enfrentadas pelos atingidos durante o processo de licenciamento ambiental, a falta de uma assessoria constante e desde o início do processo é citada como um dos fatores que prejudicou a satisfação dos interesses e reivindicações destes. Houve uma assessoria a estes no início do processo de licenciamento ambiental que foi suspensa antes da concessão da Licença de Instalação após o atropelo do plano de negociação por parte da comunidade. Esta ausência da assessoria é citada por vários atingidos nas entrevistas como um fator que dificultou a organização e negociação da comunidade. Vejamos algumas falas que retrata este fato:

“A falta de ter uma pessoa que sabia fazer as coisas como a Sônia e o João¹²³. A Zélia¹²⁴ achou que estava respondendo as coisas certas mas não estava”.

“Se tivesse gente para acompanhar a gente poderia ter ido bem sucedido. Nós fomos bobos de acreditar neles”.

“Esse negócio de pessoa negociar sem ter orientação só deu problema e prejuízo”.

“A turma não tinha experiência sobre o que estava acontecendo (...)Nós não tivemos um acompanhante, um advogado, uma pessoa estudada para ajudar nós. (...)Porque na hora que a gente precisava de gente para ajudar a gente não teve ajuda. Na hora de vender não teve gente que entendia para ajudar a vender”.

“A palavra minha não valia nada. Às vezes o que eu ia falar prejudicava eles. Nós temos que ter um homem preparado para comandar a negociação. Nós estamos igual cego sem bengala”.

“Os atingidos convocaram a Alcan para negociar. Mas ela veio defendendo o lado dela e a gente não tinha ninguém para negociar”.

Portanto, o fato da empresa ter uma assessoria técnica para estar defendendo os seus interesses no licenciamento ambiental e, de outro lado, os atingidos não a ter assegurado legalmente, constitui uma desigualdade gerada pelas próprias regras institucionais do licenciamento ambiental. Este fato é bem retratado na fala de uma das

¹²² Reunião de julgamento da Licença de Operação da UHE Fumaça realizada dia 20.12.2002, no COPAM em Belo Horizonte, onde a Licença de Operação foi negada por este órgão por unanimidade de votos.

¹²³ Estes são assessores e membros da CPT.

líderes da AMABAF ao falar sobre todo o processo de licenciamento ambiental *“Que coisa triste. Se pudesse ser evitado, alivia bem a comunidade. Mas é a única forma do povo participar. Fechado ele não pode voltar a ser. Costuma botar um peso na comunidade que ela não tem nada a ver. É uma coisa que a firma tá comprando e ainda tem que ficar pagando para ver. Podia criar um grupo, do jeito que a firma tem o dela. A gente devia ter. Fica a prática contra o estudo”*.

A assessoria de grupos aos atingidos apenas foi retomada no meio da Licença de Instalação, momento em que a comunidade voltou a organizar-se coletivamente, o que gerou a formação de uma nova associação, a AABF. Isto pode ser visto pela fala de um dos atingidos, pois segundo ele, o que facilitou a organização foi a assessoria. Para o entrevistado *“Nós tivemos uma assessoria que é muito boa. A orientação dos nossos direito. Participando a fundo de nossa história. Foi a nossa salvação. Se não tivesse eles até nós que tamo na frente já tinha desistido. Muita pressão, processo...”*.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelos atingidos para defender seus interesses durante o licenciamento ambiental, percebe-se que a atuação da assessoria junto à comunidade atingida permitiu a esta um maior acesso das informações do licenciamento ambiental bem como permitiu um crescimento da cidadania desta comunidade. Vejamos algumas respostas obtidas nas entrevistas realizadas que retratam este fato:

“Era falta de informação. Não saber o que fazer. Ninguém sabia que meeiro, diarista tinha direito. A assessoria ajudou”.

“A gente aprende muito nestas reuniões. Dá amplitude maior do mundo”.

“Se não fosse a assessoria a gente tava perdido”.

“O povo não sabia seus direitos”.

“Muitas coisas que nós tinha direito, por intermédio da assessoria, nós atingimos os objetivos”.

Conforme um dos atingidos entrevistados da UHE Fumaça o que facilitou a organização deles após a audiência pública foi a assessoria. Segundo a entrevistada *“Ela que organizou o pessoal. (...) Sem eles a gente não ia chegar onde tá chegando”*. Já para a conselheira do COPAM entrevistada, o fato de não ter sido bem sucedido a interlocução do empreendedor foi um fator que incentivou a organização da

¹²⁴ Secretária da AMABAF e uma das lideranças da comunidade.

comunidade. Segundo ela *“a comunidade tem uma visão de tudo que vem do empreendedor é ruim. Há distorção”*.

A organização dos atingidos também é citada nas entrevistas como um fator positivo que ocorreu na comunidade durante o processo de licenciamento ambiental. Para um dos entrevistados, um dos benefícios da organização foi *“Saber dos seus direitos”*. Para outro *“Se não tivesse essa organização, muita coisa não ia acertar. Muitas coisas eles iam fazer, mas muitas coisas ia passar em branco”*.

Fator que merece destaque foi o crescimento da participação dos atingidos junto a FEAM para informar e questionar os problemas que aconteciam durante o licenciamento ambiental da UHE Fumaça. De acordo com uma das entrevistadas da UHE Fumaça ao falar sobre o acesso a FEAM *“Hoje tá até mais fácil. Antes a gente tinha dificuldade. A gente tinha vontade de perguntar mas tinha vergonha. Hoje a gente liga, pede explicação e fala o que tá acontecendo na região”*.

O fato acima representa um crescimento político dos atingidos durante o processo do licenciamento ambiental, bem como uma maior acesso aos órgãos ambientais, apesar de toda a complexidade ocorrida no processo de licenciamento ambiental da UHE Fumaça.

Pertinente citar que, durante o processo de negociação, a FEAM chegou a ir várias vezes na comunidade atingida pela UHE Fumaça para fazer suas visitas técnicas. Segundo uma representante da FEAM, em reunião na comunidade no dia 10.05.2002, esta tinha vindo naquele dia para *“escutar as questões da comunidade”*.

Segundo um dos atingidos, os objetivos das reuniões com a FEAM eram *“Tá mostrando nosso prejuízo, nossa perda. Eles como técnico estar interferindo na negociação e estar corrigindo os erros do projeto”* sendo que para ele um dos pontos positivos da negociação foi a condicionante que a FEAM deu para a empresa. De acordo com este *“Se esta tivesse cumprido, a gente nem tava nesta briga. Era a esperança que nós tinha, apesar dela não ter poder de decisão”*. No entanto, para o entrevistado *“Eles (a FEAM) apontam os erros e o COPAM aprova qualquer coisa”*.

Para um outro atingido, os objetivos das reuniões com a FEAM era *“A gente tá mostrando os problemas que tem. A FEAM tá lá e não sabe o que tá acontecendo. Eles vão sabendo que as pendências existem”*. Para uma das líderes da AMABAF, as reuniões com a FEAM eram *“Para levar os questionamentos dos atingidos e buscar solução”*.

No entanto, apesar de ter havido várias reuniões com técnicos da FEAM na comunidade atingida, constata-se que estas ocorreram, na sua maioria, após a concessão da Licença Prévia e tinham por objetivo maior pegar dados e fatos das comunidades para comparar com os documentos e estudos ambientais produzidos pelo empreendedor.

Apesar de existirem órgãos ambientais que acompanham e fiscalizam os empreendedores, estes não acompanham efetivamente as populações atingidas durante o licenciamento ambiental, havendo uma certa dificuldade de acesso aos órgãos por estas comunidades. Apesar das reuniões realizadas, faltava por parte do Estado realizar uma maior preparação e capacitação dos atingidos.

A falta de uma maior presença de um órgão estatal pode ser constatada pela fala de alguns atingidos:

“não tinha outro órgão para ser responsabilizado com a gente. É pressão em cima”.

“A FEAM jogou na nossa mão para nós fazer com espontânea vontade, mas não deu orientação para nós”.

O que se constata, é que na maioria das vezes, as reuniões para informar os atingidos foram feitas pela assessoria destes. 86% dos quinze responderam que estas reuniões foram feitas pela assessoria dos atingidos. Por sua vez, a FEAM foi citada oito vezes e o COPAM duas. A empresa foi citada nove vezes como responsável por realizar reuniões de informação. No entanto, apesar desta resposta, constata-se dos dados coletados, que a maioria das reuniões realizadas pelo empreendedor foi para discutir e implementar o processo de negociação.

Apesar da falta de uma maior presença da FEAM junto às comunidades, a maioria dos atingidos tem esta instituição como uma aliada no processo do licenciamento ambiental. De acordo com um dos entrevistados os órgãos ambientais *“Está sendo a nossa solução”*. Para outro, estes órgãos *“É bom. Sem eles a gente não vai ter força. Como nós vamos demandar com a Alcan sem eles?”*.

Já a opinião dos atingidos sobre o COPAM é diversa. Segundo um dos entrevistados, aqueles não têm acesso ao COPAM. Segundo ele a mediadora *“só envolveu agora. A gente não tem nada a dizer de bom não. É uma praga, passa tudo”*. Sua opinião sobre a FEAM é que esta *“não é das piores não”*. No entanto, sua opinião sobre o COPAM é que este é composto de *“pessoas mais sem pouco de bom senso. Eles tão decidindo de qualquer forma e que se dane o trabalhador”*.

Porém, para a entrevistada do COPAM, o acesso a este tem sido amplo. Para ela *“a câmara tem estado aberta. Não foi contactada antes. (...) A CIF tem um nível*

bom de resposta”. Para um dos conselheiros do COPAM entrevistado, o acesso a este órgão pela população atingida *“é o mais amplo possível. Você pode ir a qualquer momento no decorrer do processo e se manifestar”*.

No entanto, a maioria dos entrevistados considera que o acesso ao COPAM não foi tão fácil assim. Muitos atingidos nem sequer sabiam o que era este órgão. Apenas alguns atingidos da UHE Fumaça citaram o COPAM devido à mediação do conflito que vem sendo feita pela presidente da CIF.

Todo o constrangimento sofrido pela comunidade atingida influi na opinião desta sobre todo o processo de licenciamento. Para um dos líderes da AMABAF, ao comentar sobre este procedimento *“Do jeito que tá, se eles fechar a comporta ia ser melhor. Ia me dá sossego. Chega de perder tempo. Tinha vez que ia doze pessoas atrás de mim. (...) de uns dois meses para cá eu perdi dois Kg”*. Outro atingido afirma que o processo de licenciamento ambiental é muito enrolado e muito tumultuado. Na fala de uma das atingidas o licenciamento ambiental *“Foi violento. Atropelou nós”*.

A falta de procedimentos institucionais que permitam e garantam uma participação efetiva dos atingidos e a falta de uma maior presença e controle do Estado durante todo o processo de licenciamento ambiental pode ser resumida na frase de um atingido que afirmou poeticamente, ao comentar sobre como foi a negociação individual entre atingidos e empreendedor na UHE Fumaça: *“Caititu fora da manada é o papado da onça”*.

Percebe-se então que a participação dos atingidos durante o processo de licenciamento ambiental foi bem complexa, sendo marcada pelo constrangimento da população pela empresa durante o processo de negociação bem como por uma evolução da participação política dos atingidos, havendo um crescimento da conscientização destes.

Vejamos agora como se deu o processo de licenciamento da UHE Cachoeira da Providência, para que possamos comparar os casos.

6.2- Da UHE Cachoeira da Providência

Ao contrário do projeto da UHE Fumaça, este empreendimento não conseguiu obter a Licença Prévia do órgão ambiental, exercendo assim a população o poder de veto ao empreendimento. O processo de licenciamento ambiental da UHE Cachoeira da Providência constituiu um dos primeiros da região do alto rio Doce de Minas Gerais em que ocorreu uma mobilização e organização da população atingida para lutar pelo exercício do poder de veto ao empreendimento.

Para a participação no licenciamento ambiental, a comunidade atingida formou uma associação para facilitar a defesa de seus interesses e de suas reivindicações. Um dos objetivos iniciais da organização, de acordo com o presidente da AMABCP – Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Cachoeira da Providência -, era preparar a comunidade para participar da audiência pública.

Desta forma, percebe-se que a audiência pública foi um fator institucional que permitiu e incentivou os atingidos a se organizarem para participar do licenciamento ambiental.

Também a presença de grupos de apoio como a CPT e assessores da Universidade Federal de Viçosa foi um outro fator que incentivou a organização e mobilização dos atingidos. Segundo o presidente da AMABCP *“A CPT e a Universidade aconselhavam que nós tínhamos que fundar uma associação para brigar por isso, pelos atingidos. Assim foi feito. Foi bom que uniu o pessoal”*.

De acordo com o presidente da AMABCP, Universidade, CPT – Comissão Pastoral da Terra -, igreja católica e CampoVale¹²⁵ foram os principais aliados dos atingidos durante o licenciamento ambiental. Para ele a intenção da organização dos atingidos no início era *“Não ter barragem. A 2ª opção era esta. Se tiver que ter barragem, tinha que ser igual a nossa proposta. Tinha que correr na frente do governo. Na audiência pública era só não ter barragem, porque eles não aceitaram a nossa proposta”*.

Esta intenção dos atingidos de impedir a construção da barragem desde o início da organização é citada por todos os entrevistados.

O início da organização dos atingidos ocorreu às vésperas da realização da 1ª audiência pública. Esta, segundo o presidente da AMABCP, ocorreu às pressas.

¹²⁵ Esta é uma Organização Não Governamental que presta assessoria aos atingidos por barragens no norte do Estado de Minas Gerais.

Segundo ele *“Só ficamos sabendo disso quando estava faltando quarenta e cinco dias antes da audiência pública. Esta foi marcada às pressas. Nós fizemos a assinatura de cinquenta atingidos e depois fizemos a associação”*.

Antes desse período, apesar do empreendedor já estar realizando os estudos ambientais na área atingida, a população não possuía muita informação sobre o projeto. Um dos entrevistados retrata bem este fato ao falar que *“A barragem já vem há bem tempo. As informações vieram após colocar os marcos. Eles não deram informação, foram fazendo, fazendo. A Cataguazes não informou nada. Após isso começamos a unir”*.

No entanto, durante o licenciamento ambiental, chegaram a ser feitas várias reuniões na comunidade para discutir os aspectos dos estudos ambientais realizados pelo empreendedor. Por exemplo, só com a FEAM, segundo o presidente da AMABCP, foram feitas três reuniões. Os objetivos destas reuniões *“era mais a reclamação da situação do projeto, que era mal feito. Era distante da realidade aqui: homem, fauna, flora. Tinha dados da Cachoeira Grande¹²⁶. Parece que copiaram. A FEAM pediu tanta informações complementares que eles desistiram.(...)Eles mais ouvia a gente. Concordava mas tava só ouvindo”*.

Apesar da reunião dos órgãos ambientais com a comunidade, esta se restringiu a apenas levantar dados e fatos que poderiam gerar informações complementares ao projeto da hidrelétrica, e não para informar e capacitar os atingidos para participar do licenciamento ambiental. Desta forma, não foram realizadas reuniões de preparação e capacitação pelo empreendedor para que a comunidade atingida participasse efetivamente do processo de licenciamento ambiental, no qual poderiam discutir medidas mitigadoras e compensatórias ou lutar para exercer o poder de veto.

Da forma como aconteceu a participação acima citada, a comunidade queria exercer o poder de veto ao empreendimento e, ao mesmo tempo, passava dados ao órgão ambiental que geraram informações complementares. Estas, por sua vez, adequavam o projeto para que este conseguisse a viabilidade ambiental e, de corolário, a Licença Prévia indo contrariamente ao objetivo buscado pela comunidade atingida.

Apesar das reuniões feitas pela FEAM na comunidade e do acesso fácil a esta pela liderança da comunidade, alguns atingidos não sabiam exatamente qual instituição era esta, bem como não entendiam as discussões ocorridas nas reuniões realizadas pela

¹²⁶ A UHE Cachoeira Grande era outro projeto hidrelétrico próximo a Cachoeira da Providência, do mesmo empreendedor desta.

FEAM. Segundo um atingido entrevistado *“A maioria tá por fora da FEAM”*. Já de acordo com outro sobre as reuniões com os órgãos ambientais *“As coisas que eles falavam nós não entendia. É a mesma coisa que falar uma língua e nós não entender”*.

No entanto, a importância do papel da FEAM no licenciamento ambiental da UHE Cachoeira da Providência é reconhecida pelo presidente da AMABCP. Segundo ele *“Tudo que a gente procurava na FEAM não era negado. Neste sentido a FEAM cooperou muito. Eles eram amigos nossos. Se não fosse isso tinha tido a barragem. Mas não tinha corrupção não. A gente mostrava os erros do projeto”*.

Já o acesso ao COPAM não é tratado da mesma forma. Os atingidos chegaram a participar em Belo Horizonte da reunião de julgamento da Licença Prévia do projeto da UHE Cachoeira da Providência, no mês de julho de 1996, na então Câmara de Bacias Hidrográficas (CBH) que era a câmara técnica nesta época responsável pela concessão ou não da licença ambiental de empreendimentos hidrelétricos¹²⁷. De acordo com um dos atingidos que compareceram a esta reunião: *“Eu fui na reunião em Belo Horizonte. Muita coisa passou por cima. Depois a gente vai buscar informações com gente esclarecida”*.

No entanto, apesar dos fatos acima, o presidente da AMABCP considera que *“Nós (a comunidade atingida) não tivemos acesso ao COPAM. Nós nunca procuramos o COPAM. Não teve nada que precisou de procurar o COPAM e sim a FEAM”*.

De acordo com a técnica da FEAM entrevistada, a comunidade teve acesso à esta instituição através do presidente da associação dos atingidos, AMABCP.

As opiniões de que o acesso ao COPAM não era como a FEAM pode ser explicado pelo fato deste órgão ter tido um maior contato com a comunidade, tendo em vista que ele é o responsável por acompanhar o processo de licenciamento ambiental, sendo que o da UHE Cachoeira da Providência durou cerca de oito anos.

De acordo com o presidente da AMABCP *“A FEAM atua numa seriedade, mas no julgamento tem alguma coisa que não deixa este povo trabalhar na seriedade, como no caso de Irapé”*. Segundo ele, o COPAM *“é um órgão que não pode ter confiança nele para nada. Gente da CEMIG, empresa e não tem gente da comunidade, representando a sociedade civil”*.

Desta forma existem críticas dos atingidos no que se refere à atuação dos órgãos ambientais no processo de licenciamento ambiental do projeto da UHE Cachoeira da Providência. Segundo um dos atingidos entrevistados os órgãos

ambientais *“Tinham que ser mais decisivos, uma decisão mais firme. Porque a Cataguases como fez uma coisa errada, um projeto incompetente, não podia ter dado esta oportunidade de rever. Eles devia ser mais firmes”*.

Acerca das reuniões para informa-los, 77% dos entrevistados responderam que estas foram feitas pela assessoria dos atingidos. Apenas 11% informaram que a empresa chegou a realizar reuniões de informação. Porém segundo um dos atingidos a empresa nesta reunião *“Deu um churrasco para informar as pessoas. Não era informação era tapeação”*. No entanto, nenhum dos entrevistados mencionou que os órgãos ambientais chegaram a fazer reuniões para informar os atingidos.

Segundo os entrevistados o empreendedor chegou a realizar reuniões na comunidade, porém estas não tinham por objetivo informar a comunidade nem sequer capacitá-la para participar do processo de licenciamento ambiental. Para a liderança dos atingidos o objetivo das reuniões feitas pelo empreendedor era *“convocar o pessoal a concordar com a construção da barragem da forma deles”*.

De acordo com outro entrevistado, ao comentar sobre as reuniões do empreendedor, *“Eles vinha, diziam que pagava o terreno. Eles dizia que só pagava o lugar atingido. Eu não tenho precisão em mudar”*. Ainda segundo ele: *“A gente tem pouca leitura mas não é bobo também. Eu disse para eles que assinar eu não assino. Eles vem com uma ofertazinha. Que vai ser bom e coisa e tal. Mas não pode ir na conversa deles”*.

Um outro atingido pelo projeto da UHE Cachoeira da Providência também confirmou o fato de que foram feitas reuniões dos atingidos com o empreendedor. No entanto, segundo ele, esta reunião se limitou à discussão da proposta de indenização feita pelos atingidos. De acordo com o entrevistado *“Nós tínhamos uma proposta para a Companhia. Era para apresentar nossas propostas. Valor de terra. Não teve sucesso, porque a Companhia não tinha interesse. Ela disse que não podia assumir aqueles compromissos porque eles não poderia cumprir”*. Ainda segundo ele, *“A Companhia não tem mostrado interesse em assumir o compromisso, pois a Companhia não sabia se iria construir o empreendimento pois podia passar para outra Companhia. Isso dava incerteza, pois você não sabia com quem você ia negociar”*.

O entrevistado acima faz menção à proposta dos atingidos não aceita pela empresa. Esta proposta trata-se de um levantamento dos bens e seus respectivos valores feito pela AMABCP de cada item a ser indenizado pela empresa caso acontecesse a

¹²⁷ Hoje este julgamento ocorre na Câmara de Infra-estrutura - CIF - do COPAM.

barragem. Este valor excedia, e muito, o proposto pela empresa, chegando a ser quase dez vezes maior do que o proposto por esta. Em uma reunião convocada para a apresentação das propostas da comunidade ao empreendedor, tais levantamentos e valores foram apresentados, não sendo aceitos pelo empreendedor.

A comunidade, através da associação de atingidos, utilizou uma estratégia que permitiu a união de pessoas que queriam (minoría) a barragem e de quem não queria o empreendimento (maioría), já que discutia a negociação, caso acontecesse a barragem. Diante da negativa do empreendedor em aceitar a proposta da comunidade, a grande maioria desta posicionou-se contra o empreendimento, já que a empresa não estava disposta a pagar o que a comunidade achava justo como indenização. Assim, até as pessoas que eram favoráveis ao empreendimento passaram a defender os valores da associação. Neste sentido, vejamos as palavras do presidente da AMABCP:

“O pessoal reagiu. Não queria a construção da barragem. Ficaram em comum acordo. Mesmo aqueles que queriam a barragem, eles queriam o valor defendido pela associação”.

(...)

“Só participamos de reunião que nós convocamos para apresentar o valor das indenizações que nós fizemos. Eles não concordaram e fez aquele tumulto todo. De dois milhões foi para dezenove milhões”.

Ocorreu uma presença marcante da liderança na comunidade. A própria idéia e elaboração do levantamento partiu desta liderança, tendo a contribuição de membros da comunidade atingida.

Para a maioria dos atingidos entrevistados, durante o processo de licenciamento ambiental da barragem houve oportunidades para que fizessem propostas e reivindicações. Acerca deste fato, 44% responderam que existiu estas oportunidades, 22% que não, 22% não souberam e 11% responderam que mais ou menos.. Segundo um dos atingidos que responderam afirmativamente, *“teve espaço, só que a Cataguases não fez proposta nenhuma”.*

Porém, de acordo com a técnica da FEAM *“os atingidos não tinham propostas. Eles não queriam o projeto”.* Segundo ela, eles não chegaram a fazer propostas à construção da barragem porque *“era até antagônico. Eles não queriam sair de lá”.*

O presidente da AMABCP acerca dos espaços de participação durante o licenciamento ambiental afirmou que *“Na 1ª audiência pública não teve (referindo-se às oportunidades de participação), pois o tempo foi muito curto”.* Porém, segundo ele *“Na 2ª o pessoal participou. Foi bem preparado e por isto o projeto foi derrubado. Participou FEAM/COPAM e o presidente do IEF”.* Portanto, apesar da primeira

audiência pública não ter permitido uma participação efetiva dos atingidos, segundo o entrevistado, a segunda permitiu.

Sobre a participação e organização dos atingidos na audiência pública, 66% responderam que esta foi grande e 33% que foi regular. Segundo a liderança dos atingidos estes *“participaram em massa”*.

Para a maioria dos entrevistados, a audiência pública ajudou a satisfazer os interesses dos atingidos. Dos nove entrevistados, cinco responderam que satisfaz substancialmente as reivindicações dos atingidos, dois parcialmente, sendo que dois responderam que não ajudaram. Segundo a liderança dos atingidos ela ajudou a satisfazer substancialmente *“Porque se ela (barragem) foi indeferida, tinha um sentido de que ela tava toda errada. Se não tivesse a Audiência Pública a barragem tava construída. Se não tiver assessoria de competência a audiência pública não vale nada não. Tem que conhecer a região”*. Para um outro atingido isto se deu *“porque derrubou o projeto”*. De acordo com um dos entrevistados, na audiência pública *“todos que estavam envolvidos no processo, teve oportunidade de manifestar”*.

Porém, para o técnico da FEAM entrevistado, a audiência pública da UHE Cachoeira da Providência não ajudou a satisfazer as reivindicações dos atingidos e sim da assessoria destes. Segundo ele *“A participação dos atingidos foi menor e maior participação da assessoria. Surtiu efeito pela participação da assessoria”*.

Perguntados aos atingidos de que forma fizeram suas reivindicações e propostas, 77% responderam que não houve participação em espaços não instituídos (como manifestações, ocupações) e 22% responderam que sim¹²⁸. Por outro lado, 88% dos 9 entrevistados responderam que fizeram suas reivindicações e propostas em espaços instituídos.

Para o presidente da AMABCP perguntado se os atingidos chegaram a fazer propostas na audiência pública, este afirmou que *“Na 1ª não. Na 2ª audiência pública nós apresentamos este projeto¹²⁹ para a região mas a Cataguases não concordou. Se eles aceitassem. Ai nós fomos para o pau na audiência pública”*.

Logo, percebe-se que a grande maioria da participação dos atingidos se deu através de espaços instituídos (como audiência pública, reunião com órgãos

¹²⁸ No entanto, um dos entrevistados que respondeu afirmativamente referiu-se à participação na reunião do COPAM para julgamento como um espaço não instituído, o que não é verdade por ser este um espaço institucional.

¹²⁹ Este projeto refere-se ao levantamento dos bens nas propriedades atingidas que deveriam ser indenizadas.

ambientais)¹³⁰. Segundo a liderança dos atingidos *“Na audiência pública houve o protesto. O cara que falava a favor da barragem tomava vaia. Veio o pessoal do MAB. Fizemos protesto, não de rua. Esse povo aqui não é de protesto não. Foi convidado mas eles não fizeram. Soltamos artigo de jornal”*.

Para uma das atingidas pelo projeto da UHE Cachoeira da Providência *“Essas audiências que teve os atingidos combateu muito. Respondia o que precisava. Eu acho que valeu muito. Respondia o que era e o que não era”*.

Percebe-se assim, que as audiências públicas ocorridas no licenciamento ambiental da UHE Cachoeira da Providência tiveram grande importância para que a população pudesse exercer o poder de veto ao empreendimento. Segundo a técnica da FEAM, no projeto da UHE Cachoeira da Providência os técnicos daquela perceberam *“que a audiência pública que revelou o baixo nível de consistência dos estudos”*.

Antes da 1ª audiência pública, já havia sido feito um pedido de complementação aos estudos ambientais determinado pela FEAM, sendo tais informações prestadas pela equipe técnica contratada pelo empreendedor.

Após esta foi feito um parecer técnico pela FEAM sugerindo o indeferimento do projeto por inconsistência e insuficiência dos estudos. Segundo a técnica desta fundação *“Nós fizemos um estudo pedindo o indeferimento. Tinha erros”*. Mais adiante afirma *“Foram levados para julgamento no COPAM. Nós sugerimos indeferimento por insuficiência dos estudos. (...) No julgamento, o COPAM sugeriu que fosse montada uma comissão de atingidos, empreendedor e FEAM para fomentar um termo de referência para novos estudos (estudos complementares)”*.

Os novos estudos, segundo a entrevistada demoraram dois anos, sendo feitos pela mesma empresa de consultoria. Porém, em suas palavras *“voltou ainda insuficiente e teve outra audiência pública, falando-se da questão a jusante. Após solicitamos novas informações, não nos convenceu e fizemos um parecer falando da má-qualidade dos estudos. No parecer a gente questionava a viabilidade dele, pois um empreendimento com pouca geração não deveria causar grandes impactos sociais. Mas demos mais ênfase à insuficiência dos estudos. Eles trabalharam (referindo-se à empresa de consultoria) com 60% ou 70% da comunidade e ainda com métodos meio pesados*

¹³⁰ Os atingidos da UHE Cachoeira da Providência também fizeram protestos fora dos canais institucionais. Alguns atingidos arrancaram os marcos dos estudos ambientais de suas propriedades bem como impediram que os técnicos do empreendedor da barragem entrassem nas suas propriedades para fazer os estudos ambientais.

(Decreto do juiz¹³¹). Desse modo não dá para acreditar nas informações. Foi feito o parecer. Desde essa época o empreendedor não manifestou-se”.

Após este parecer contrário da FEAM, o processo de licenciamento ambiental da UHE Cachoeira da Providência não chegou a ser julgado no COPAM, tendo o empreendedor desistido do projeto no ano de 2000.

Portanto, percebe-se que um dos fatores que influenciou na definição da inviabilidade ambiental do projeto foi a inconsistência dos estudos ambientais realizados pela equipe técnica contratado pelo empreendedor. No entanto, o apontamento de deficiências nos estudos ambientais pode servir para que o empreendedor corrija os erros contidos no projeto e assim consiga a viabilidade ambiental deste, através da concessão da Licença Prévia.

Para a técnica da FEAM os principais fatores que contribuíram para a não concessão da Licença Prévia da UHE Cachoeira da Providência foram em primeiro lugar, o empreendedor. Segundo ela por causa de uma *“política incorreta de comunicação com a comunidade”*. Este fato também se deu pela *“apresentação de estudos de segunda categoria”*. No entanto, *“a mobilização foi fundamental. Eles (a comunidade atingida) tomaram consciência”*. Para a entrevistada a audiência pública foi um fator fundamental para a não concessão da Licença Prévia.

Para outro técnico entrevistado na FEAM¹³², o que gerou o indeferimento do projeto da UHE Cachoeira da Providência *“foi a inconsistência e insuficiência de informações por parte do empreendedor”*. Para ele, houve por parte do empreendedor *“insuficiência de abordagem”*. Assim, segundo suas palavras: *“Se isto não foi tratado de modo correto, não há como concluir sobre a viabilidade ambiental do projeto”*.

Pertinente citar que a participação da assessoria dos atingidos, fazendo pareceres técnicos, foi um dos fatores importantes para que a comunidade pudesse criticar os estudos ambientais e assim exercer o poder de veto.

Os atingidos, quando perguntados como tem sido a participação durante o licenciamento ambiental do projeto da barragem, responderam em sua grande maioria que não foram consultados durante o licenciamento ambiental sobre a tomada de decisões neste. Dos nove entrevistados, 77% informaram que não foram informados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pelos órgãos ambientais. Dos

¹³¹ Referiu-se à uma ação judicial do empreendedor em face dos atingidos com o objetivo de permitir a entrada na terra dos agricultores para a realização dos estudos.

¹³² Entrevista realizada no dia 15.01.2003 na FEAM em Belo Horizonte-MG.

que falaram “sim”, um respondeu que o presidente da AMABCP obtinha as informações e repassava à comunidade. Já esta liderança dos atingidos em entrevista, afirmou que o acesso às informações nos órgãos ambientais não era negado. Porém segundo ele: *“A informação não é negada, mas você tem que buscar. Depois eles comunicava. Para isso teve muita briga e dinheiro que gasta, papel para lá, papel para cá”*.

Várias indagações foram feitas aos atingidos: se foram consultados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pelos órgãos ambientais, 88% dos atingidos responderam que não, sendo que 11% não sabiam a resposta. Se foram informados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pela empresa construtora da barragem, 88% responderam que não. O único atingido que respondeu sim se referiu à proposta de compra e venda do imóvel que o empreendedor fez a seu pai. Segundo ele, seu pai *“ficou até doido para vender”*. Se foram consultados sobre as decisões do licenciamento ambiental da barragem pela empresa construtora da barragem, 77% responderam que não e 22% que sim. Um dos atingidos que responderam sim, afirmou que: *“Eles falava que ia ser bom, que ia ter emprego. Me chamava até para ser cozinheira da pensão deles aí”*. O marido desta entrevistada também afirmou que *“Eles falavam que ia ser bom, pois tava faltando energia. Eles falava que comprava uma casa, a propriedade. Eu perguntei se eles ia comprar só o lugar que atingia. Que que nós vamos fazer no alto do morro?”*. Se foram capacitados para a participação pelos órgãos ambientais e pelo empreendedor, todos os nove entrevistados responderam negativamente.

Questionados se participaram em conjunto com a empresa construtora da barragem, 88,88% responderam que não e 11% que sim. Se houve participação conjunta com os órgãos do Estado, 55% responderam que não, 22% que sim e 22% não responderam. Segundo a liderança dos atingidos *“A gente buscava as informações eles passavam as informações. Não o COPAM. Na primeira audiência a gente foi para lá às escuras. Este projeto foi derrubado e a gente passou a ter mais contato com a FEAM e não o COPAM. Era tanto pepino que a gente levava para a FEAM que ela ficava apavorada”*.

Quanto ao acesso à FEAM percebe-se que este acontecia, porém quase sempre a partir da liderança dos atingidos. Este que buscava as informações e repassava à comunidade.

Os atingidos tiveram muitas dificuldades para participar do processo de licenciamento ambiental do projeto da UHE Cachoeira da Providência. Dentre as maiores dificuldades, pode-se citar a falta de capacidade técnica dos atingidos para entender os estudos ambientais, bem como as discussões nos momentos de participação do licenciamento ambiental. Este fato é constatado pela fala de alguns atingidos entrevistados:

“Foi muita gente, só que ninguém não entendeu. Só quem tinha estudo entendeu”.

“Essas reuniões muitas coisas a gente não entende nada. Se não tiver uns mais esclarecidos para explicar a gente, a gente passa batido”.

Também são apontados pelos atingidos outros fatores que dificultaram a organização e a participação durante o licenciamento ambiental. De acordo com o atingido a organização destes *“Não foi fácil. Para reunir é difícil. Para ir a Belo Horizonte é difícil. Tem gente que não tem dinheiro para comer, tomar café. Uns foi pagando para os outros”.*

Um outro fator que dificultou a defesa da população acima foram os grupos favoráveis à construção do empreendimento numa das cidades impactadas pelo empreendimento. Segundo ele era *“O pessoal da zona urbana, pela questão do emprego. Antes da audiência a Companhia fez inscrição de emprego e o povo ficou na expectativa de emprego. Nós mandamos uma carta para a FEAM denunciando isto”.*

O fato do empreendedor ter procurado fazer propostas individuais e não coletivas de negociação, também foi citado como um das dificuldades encontradas para a organização e participação dos atingidos no licenciamento ambiental. De acordo um dos entrevistados houve *“Propostas para algumas pessoas. As pessoas que queriam ter a barragem já tinha sido procurados por eles”.*

Outro entrevistado disse que um dos fatores que contribuiu para a organização inicial dos atingidos foi *“As informações de que a barragem causa prejuízo lá fora. A gente vê a pessoa estudada falar é melhor”.*

Para outro atingido, o presidente da AMABCP foi o fator que contribuiu para a organização inicial destes. Outro, também confirmou o fato acima e afirmou que a assessoria dos atingidos foi quem fez reuniões para informá-los. A assessoria também é apontada pelo entrevistado como a responsável pela organização inicial dos atingidos. Segundo ele *“Eles (os atingidos) foram esclarecidos do papel deles, que podia fazer o*

papel deles com segurança. No início eles falava que não adiantava lutar contra a Cataguases, que o projeto sai mesmo”.

No entanto, constata-se que a existência da audiência pública constitui um dos fatores que incentivou toda a organização da comunidade. De acordo com o presidente da AMABCP, a audiência pública permitiu a organização dos atingidos. Segundo ele *“Se não fosse a audiência pública ninguém ia mobilizar nada”*. Porém, apesar de permitir a organização dos atingidos, o entrevistado ponderou que *“Depois nós sentimos que a audiência pública já estava para o meio do projeto. A audiência pública, se não tiver gente que entende do meio ambiente, água, ela não é válida. Não adianta nada. Tem que ter a participação também dos atingidos”¹³³*. Também para a técnica da FEAM entrevistada a audiência pública permitiu a organização dos atingidos.

A assessoria dos atingidos é considerada por alguns entrevistados como um dos fatores fundamentais que ajudaram a comunidade a exercer o poder de veto ao empreendimento. De acordo um dos atingidos pelo projeto da UHE Cachoeira da Providência entrevistado *“Conseguimos impedir a barragem, com a ajuda da Universidade e do povo. Senão eles tinha alagado nós. O negócio deles é empurrar”*.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelos atingidos, constatou-se que a assessoria a estes foi um fator fundamental não só para a participação dos atingidos como, também, para a concretização dos interesses destes de vetar o empreendimento. De acordo com o presidente da AMABCP, quem fez as reuniões para informar os atingidos foi a assessoria destes. Segundo ele estas *“Foram muito boas. Se não houvesse estas reuniões não havia tido esse trabalho na comunidade. A gente não tinha noção nenhuma. O prefeito autorizou a empresa a entrar na comunidade sem ouvir um atingido”*. Ainda segundo ele *“Os atingidos são pessoas que têm pouca instrução, poder aquisitivo, que tem acesso, procurar e conversar com as pessoas. Se não fosse os assessores a coisa tava danada. Aqui a gente teve a sorte”*.

Segundo a técnica da FEAM, na audiência pública da UHE Cachoeira da Providência a *“UFV participou”¹³⁴. Vimos que a comunidade estava mobilizada contra o empreendimento e denunciando os erros do estudo”*.

¹³³ Nesta hora fez referência a um menino atingido que leu na audiência pública nomes de várias espécies de pássaros que não haviam sido referidos nos estudos ambientais elaborados pelo empreendedor.

¹³⁴ Referindo-se ao grupo de assessores que faziam parte do Projeto de extensão da UFV que presta assessoria às comunidades atingidas por barragens.

Ainda segundo um atingido esta união entre comunidade e assessoria também contou com a ajuda da FEAM. Para o entrevistado o licenciamento ambiental *“Foi a união, o povo com a Universidade. Nossa união impediu com a ajuda da FEAM. Discutiu o direito e achou nós mais favorável”*.

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas pela comunidade atingida durante a participação no licenciamento ambiental, alguns entrevistados reconhecem a importância do licenciamento ambiental como um fator institucional que permitiu a discussão de uma política pública. Segundo um dos entrevistados o licenciamento ambiental *“Foi bom porque tá trazendo dificuldades para eles construir”*.

No entanto, há opiniões desfavoráveis ao licenciamento ambiental por parte dos atingidos. Segundo o presidente da AMABCP *“Esse processo foi uma agressão à comunidade rural. Eles quer construir uma coisa onde a população não saiba nada. A comunidade rural é um povo simples que acredita em tudo”*. Ainda acerca do processo de licenciamento ambiental afirmou que *“Se é que tem que construir uma barragem desta, a CIA tem que fazer uma reunião com todo o mundo, sentar e dar prazo para as pessoas consultar alguém. Eles não fazem isso. Não tem como acreditar neste processo. Tanto agride a natureza como o ser humano. A verdade disto tudo é que eles não querem pagar. De R\$ 2.800,00 nós pedimos R\$ 17.5000,00. Desapropriam”*.

Um outro atingido cita o fato de que deveria haver participação da comunidade desde o início do processo para evitar erros no projeto. Para o entrevistado o processo de licenciamento ambiental deveria ser *“Com o órgão competente ouvindo os atingidos desde o início e até a CIA para saber a posição de cada um. A FEAM e o COPAM deveria informar a CIA sobre a necessidade de um projeto com o meio ambiente mais bem feito. Gera até dúvida no atingido. Se ouvisse os atingidos desde o início seria melhor”*.

Para um outro atingido o empreendedor deveria ter conversado mais corretamente com a população atingida e o processo de licenciamento ambiental não poderia ser tão demorado e desgastante. Segundo ele *“Eu acho que se fosse fazer, eles devia conversar com nós direito. Não é ficar toda vida com esse processo matando os outros”*.

Inferese dos dados que a participação dos atingidos da UHE Cachoeira da Providência, apesar de todas as dificuldades no decorrer do processo de licenciamento ambiental, permitiu o exercício do poder de veto ao empreendimento pela população atingida.

Cumpra agora comparar algumas questões da participação das populações atingidas da UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência durante os respectivos processos de licenciamento ambiental.

6.3- Comparação entre a participação dos atingidos no licenciamento ambiental da UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência

As populações atingidas da UHE Fumaça e da UHE Cachoeira da Providência se organizaram para participar do licenciamento ambiental, chegando a formar uma associação para representar e defender os interesses da população atingida.

No entanto, a população atingida pela UHE Cachoeira da Providência conseguiu exercer o poder de veto ao empreendimento enquanto que a atingida pela UHE Fumaça, apesar de ter manifestado esta intenção em audiência pública, não conseguiu impedir a construção do empreendimento, além de não ter discutido efetivamente as medidas mitigadoras e compensatórias.

As duas comunidades não possuíram os mesmos poderes políticos e técnicos para exercer o poder de veto ao empreendimento. A comunidade atingida pela UHE Cachoeira da Providência obteve uma assessoria técnica para apontar erros e falhas nos estudos ambientais bem como uma argumentação convincente na audiência pública, permitindo assim um parecer técnico contrário da FEAM para o julgamento da licença ambiental. No caso da UHE Fumaça, houve menos disponibilidade da assessoria na análise técnica dos estudos ambientais, bem como as deficiências detectadas foram menos graves do que no caso da UHE Cachoeira da Providência. Portanto, apesar dos esforços para instrumentalizar líderes comunitários nestas análises, na audiência pública não foram apresentados argumentos que pudessem se contrapor aos estudos ambientais realizados pelo empreendedor.

A presença de uma assessoria técnica aos atingidos pode ser citada como um fator decisivo para que em um dos empreendimentos estudados uma comunidade pudesse exercer o poder de veto e em outra não.

Para o técnico da FEAM, na audiência pública da UHE Cachoeira da Providência *“colocou-se fato novo e o empreendedor é chamado a manifestar sobre o fato”*. Segundo ele, referindo-se à comunidade e seus assessores *“percebeu-se as inconsistências dos estudos e aproveitaram a audiência pública para manifestar. Aqui foi a assessoria. Em Fumaça, a própria comunidade se manifestou”*.

Portanto, percebe-se que a presença de grupos de apoio, no caso a assessoria técnica aos atingidos, permitiu que as inconsistências dos estudos fossem verificadas, o que influenciou na conclusão de não viabilidade ambiental do projeto UHE Cachoeira da Providência o que implicou na não concessão da Licença Prévia do empreendimento. Na UHE Fumaça, esta presença de grupos de apoio para realizar a argumentação técnica dos estudos ambientais, como por exemplo, do meio físico, biótico, bem como argumentos técnicos de engenharia, não ocorreram na audiência pública, apesar de ter ocorrido a mobilização da comunidade e desta ter se posicionado contra a construção do empreendimento. Isto não permitiu que as inconsistências técnicas dos estudos fossem verificadas, tendo a viabilidade ambiental do empreendimento sido determinada e de corolário a concessão da Licença Prévia ao empreendimento¹³⁵.

Assim, percebe-se que apesar do licenciamento ambiental permitir que a comunidade possa verificar as inconsistências dos estudos ambientais, o acesso dos atingidos a grupos de assessores técnicos para permitir a argumentação científica não é assegurada legalmente, o que dificulta seu poder técnico e político.

Cumpra-se citar que os atingidos da UHE Fumaça não participaram da audiência de julgamento da Licença Prévia do empreendimento no COPAM. Apesar de terem ido à Belo Horizonte na reunião, chegaram atrasados para o julgamento da licença.

Já os atingidos da UHE Cachoeira da Providência participaram do julgamento da licença prévia no COPAM onde conseguiram primeiramente a determinação por este órgão de novos estudos e, ainda, a realização de uma segunda audiência pública.

Quanto às dificuldades internas da população atingida para organizar-se para participar do licenciamento ambiental, percebe-se que nas duas comunidades pesquisadas este fato ocorreu.

Constatou-se que a realização das reuniões dos atingidos e a própria comunicação entre estes não é algo fácil, tendo em vista as longas distâncias entre as casas dos atingidos (por vezes moram em comunidades diversas), além do fato da dificuldade do transporte na área rural. Por exemplo, no caso dos atingidos da UHE Fumaça, se a reunião não ocorria na comunidade, o transporte para a discussão do processo de negociação tornava-se difícil para a comunidade. Para uma reunião na UFV

¹³⁵ *Cumpra-se* ressaltar que a participação na audiência pública permitiu que a FEAM solicitasse ao empreendedor informações complementares bem como assegurou em condicionante que o Plano de Negociação tivesse que ser referendado pela AMABAF.

no dia 24.04.2002, alguns atingidos tiveram que sair às 03:00 h da manhã de casa. Tais fatos dificultaram não só a participação como a própria negociação coletiva.

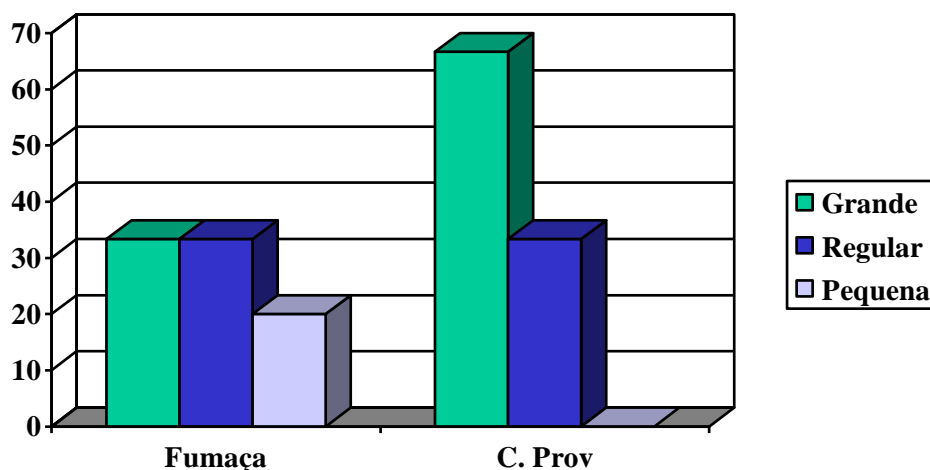
Por outro lado, a falta de acesso a direitos básicos da maioria da população (principalmente os mais velhos), como educação, por exemplo, é um fator que influi negativamente na conscientização e participação dos atingidos durante o licenciamento ambiental. A maioria da população tanto da UHE Fumaça como da UHE Cachoeira da Providência não sabem o que os marcos significam, se é lago, estrada,... Isto tudo demonstra falta de informação e insegurança da população atingida durante o licenciamento ambiental. Ressalta-se que na UHE Fumaça o empreendimento encontra-se há mais de cinco anos sob licenciamento ambiental e ainda, à época deste estudo, a grande maioria da população encontrava-se desinformada sobre certos aspectos básicos do empreendimento.

A formação de uma associação pelos atingidos dos dois projetos não garantiu uma negociação coletiva. Um fator importante nos resultados distintos dos casos foi que, no caso da UHE Fumaça, havia uma suspeita da comunidade que a empresa empreendedora havia conseguido cooptar a liderança dos atingidos, fato que não ocorreu no caso da UHE Cachoeira da Providência.

Já a participação nas audiências públicas é tratada pelas duas comunidades de uma forma diferente. Conforme pode ser percebido pelo quadro abaixo, a grande maioria dos entrevistados da UHE Cachoeira da Providência consideraram que a participação dos atingidos foi grande. Já os entrevistados da UHE Cachoeira da Fumaça consideraram que a participação foi grande ou regular, tendo ainda uma parte dos entrevistados afirmado que foi pequena.

QUADRO II

ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA AUDIÊNCIA PÚBLICA



Ressalta-se que tanto a audiência pública da UHE Cachoeira da Providência e da UHE Fumaça, houve uma grande participação da comunidade atingida, apesar de conforme já citado, na audiência pública da UHE Fumaça, a assessoria técnica aos atingidos não ter ocorrido.

Comparando-se ainda a comunidade da UHE Fumaça e da UHE Cachoeira da Providência percebe-se que nesta os entrevistados afirmaram que os espaços instituídos permitiram que os atingidos fizessem mais reivindicações. Já a comunidade de Fumaça opinou em sua maioria que os espaços não instituídos permitiram suas reivindicações, tendo sido feitos ocupações e protestos para que estas pudessem ser discutidas.

Este fato demonstra a existência de espaços institucionais para a participação da comunidade atingida durante a primeira fase do licenciamento ambiental, qual seja, audiência pública e, por outro lado, a inexistência de espaços institucionais para a participação da comunidade atingida após a concessão da Licença Prévia.

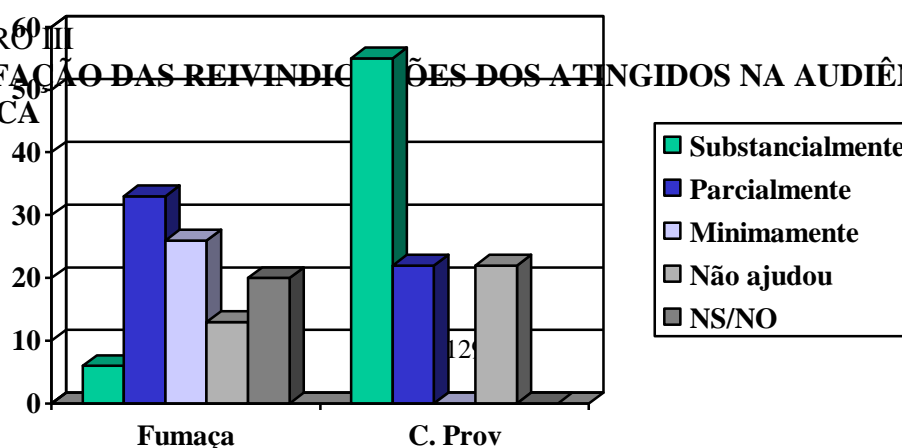
Percebe-se ainda que as duas populações não chegaram a discutir efetivamente propostas à construção do empreendimento durante as audiências públicas, limitando-se apenas a lutar pela não construção da barragem, apontando falhas e erros nos estudos ambientais.

Nas duas comunidades estudadas, o COPAM foi uma instituição governamental que permaneceu distante às populações atingidas, apesar de ter o poder de decisão no licenciamento ambiental.

Por outro lado, constatou-se que a FEAM é considerada uma aliada pela população atingida, tendo um maior contato com estas comunidades. No entanto, nas duas comunidades não houve, por parte deste órgão, reuniões que permitissem informar e capacitar os atingidos para uma participação efetiva no licenciamento ambiental.

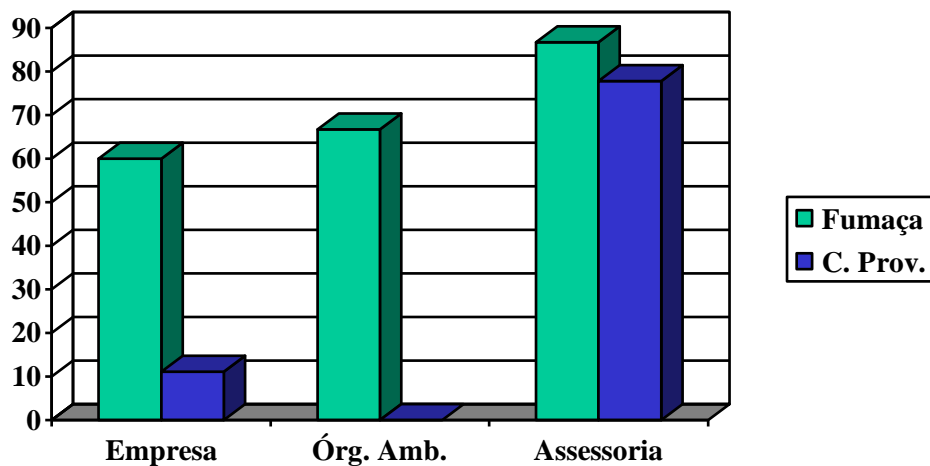
A audiência pública foi um fator institucional que não só permitiu a participação e a organização das comunidades pesquisadas como também foi um fator incentivador desta participação e organização.

QUADRO III
SATISFAÇÃO DAS REIVINDICAÇÕES DOS ATINGIDOS NA AUDIÊNCIA PÚBLICA



QUADRO IV

RESPONSÁVEIS PELAS INFORMAÇÕES AOS ATINGIDOS



Nas duas populações pesquisadas, houve por parte destas não só o desejo de exercer o poder de veto, como também a intenção de discutir com o empreendedor uma proposta de indenização das famílias atingidas. No entanto, na comunidade da UHE Cachoeira da Providência, esta vontade ocorreu ainda quando o projeto não possuía Licença Prévia, ou seja, não possuía ainda viabilidade ambiental definida pelo órgão ambiental. Já na comunidade da UHE Fumaça, a discussão das negociações ocorreu apenas na fase posterior do licenciamento ambiental, principalmente na fase da Licença de Instalação.

Um outro fator importante a citar é a não realização por parte do empreendedor dos dois projetos hidrelétricos, de reuniões que efetivamente capacitassem e informassem os atingidos durante o processo de licenciamento ambiental, apesar de ter ocorrido, segundo a maioria dos entrevistados, reuniões com objetivo de negociação.

Apesar da organização, nas duas comunidades pesquisadas, houve por parte do empreendedor a intenção de realizar negociações individuais e não coletivas. Ocorreu uma divisão da população, apesar de na UHE Fumaça esta divisão ter sido maior, gerando a formação de duas associações de atingidos (AMABAF e AABF).

Pode-se constatar também que não houve uma forte presença estatal durante os processos de licenciamento ambiental da UHE Fumaça e da UHE Cachoeira da

Providência, apesar da FEAM ter realizado algumas reuniões nestas comunidades para conhecer melhor a realidade dos estudos ambientais.

Cumprir citar que os membros entrevistados do COPAM que fazem parte da CIF, nada conheciam sobre o projeto da UHE Cachoeira da Providência e, em relação ao segundo entrevistado do COPAM, este nada sabia também sobre o projeto da UHE Fumaça. De acordo com ele *“não houve oportunidade”* já que *“quando você é nomeado para dar parecer no processo você fica mais a par”*.

Feita esta análise dos dados fáticos dos casos comparados, passamos agora para as reflexões e inferências que podem advir dos casos estudados.

CAP 7- ANÁLISES DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

7.1- A participação no licenciamento ambiental de hidrelétricas

As diferentes populações atingidas, diante de toda mobilização já referida nos capítulos acima, têm conseguido resultados diversos durante o licenciamento ambiental. Algumas têm conseguido exercer o *poder de veto* ao projeto poluidor e outras apenas têm conseguido retardar a sua construção, discutindo apenas as medidas compensatórias e mitigadoras.

O licenciamento ambiental constitui um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, sendo, portanto, uma instituição governamental. Resumidamente, duas de suas funções podem ser enumeradas: permitir à sociedade civil em geral participar da elaboração e definição da política ambiental, e, assegurar que os projetos potencialmente poluidores sejam construídos com o menor impacto ambiental previsível.

Desta forma, o licenciamento ambiental, enquanto estrutura institucional, tem por fundamento a participação da população em seu desenvolvimento. Para o técnico da FEAM entrevistado, a existência do licenciamento ambiental foi um fator fundamental para a organização e mobilização dos atingidos. Segundo ele *“Se não tivesse o licenciamento ambiental, a situação seria pior. Você tem uma instituição do Estado para resolver”*.

Porém, de acordo com LEMOS (1999: 13):

“Se por um lado a legislação aprisiona a participação ao circunscrevê-la a um momento específico, a dinâmica social produz uma ruptura neste processo. A luta social vai muito além das audiências públicas, construindo momentos e formas de participação nos quais são abertos outros canais de manifestação pública dos agentes sociais em conflito”.

A participação da população interessada na discussão do empreendimento em análise não se restringiu apenas aos momentos instituídos na legislação ambiental, quais sejam, a audiência pública e a consulta pública. Outros momentos foram criados e

utilizados por esta população, como por exemplo, reuniões com os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental.

A participação no licenciamento ambiental é importante para que todos os setores da sociedade interessados possam dar suas opiniões, o que permite com que a população atingida aceite melhor o empreendimento, caso este ocorra. Neste sentido, ARAÚJO e SOUZA (1993:33/34) afirmam que:

“Decisões assumidas através do processo participativo e de negociação tendem a construir soluções de compromisso entre as partes, ensejando maior estabilidade às situações que tais decisões visam regular, uma vez que a responsabilidade pela solução encontrada é compartilhada pelos interessados”.

Tomando a primeira função acima enumerada, depreende-se que se torna importante para as populações atingidas por barragens participarem do licenciamento ambiental, para influírem na definição e implementação da política ambiental ora discutida. Sobretudo, esta influência pode se dar em dois momentos distintos: no exercício do *poder de veto* ao empreendimento e na *discussão e definição das medidas mitigadoras e compensatórias* quando da construção deste.

O primeiro momento de participação pode ser exercido antes da concessão da licença prévia e o segundo antes e após a concessão desta, quando as medidas compensatórias e mitigadoras são discutidas e implementadas. Portanto, depreende-se que estes dois momentos são antagônicos¹³⁶ e podem ser exercidos conjuntamente antes da Licença Prévia, o que constitui uma contradição da atual estrutura institucional do licenciamento ambiental, dificultando a participação da população. Assim, se esta tem um posicionamento contra o empreendimento e tenta vetá-lo, fica contraditório discutir propostas de como o empreendimento poderá ser construído, ou seja, discutir medidas mitigadoras e compensatórias.

A participação durante o licenciamento ambiental de projetos hidrelétricos torna-se decisivo para a população atingida, já que neste espaço institucional suas vontades políticas podem ser exercidas, o que implica em maiores ganhos ou perdas para esta.

Sobretudo, quando se trata da construção de barragens hidrelétricas, que envolvem o deslocamento compulsório das populações atingidas, a participação destas torna-se importante para que possam exercer o poder de veto ao empreendimento, mantendo-se assim suas atuais condições de vida econômica e social. Este potencial

exercício do poder de veto tem permitido aos atingidos realizar uma estratégia de resistência e, no processo de licenciamento ambiental, construir uma identidade comum acerca da ameaça deste deslocamento. Já a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias pode ser exercida com maior ou menor *sinergia* pela população e Estado.

Desta maneira, o licenciamento ambiental permite à população atingida intervir, até um certo ponto, no processo de decisão política. É uma arena política que regula impactos não desejados, definindo normas gerais do que pode e não pode ser feito bem como regula as perdas e compensações entre os atores sociais. Constitui um espaço institucional onde ocorrem discussões políticas e técnicas, discussões estas que influenciam diretamente na definição da viabilidade ou inviabilidade ambiental do empreendimento proposto.

Para o técnico da FEAM entrevistado o licenciamento ambiental “*é uma grande mediação para solução do conflito*”. Para esta mediação, segundo ele, deve haver a participação do Estado, do empreendedor e da comunidade.

Para a conselheira do COPAM entrevistada, a existência do licenciamento ambiental foi um fator fundamental para a organização e mobilização da população atingida. Segundo ela “*Se não tivesse o licenciamento ambiental eles (os atingidos) não tinham nenhum espaço para discutir*”. Para a entrevistada o COPAM contribui para a organização e mobilização dos atingidos. Isto se dá pelo fato de que “*Na medida em que há um espaço onde o atingido possa se manifestar seu constrangimento. A tendência do COPAM é constranger mais o empreendedor*”.

Outra não é a opinião do conselheiro do COPAM entrevistado. De acordo com ele “*O licenciamento ambiental nos deu um fórum, que não é dominado por um grupo e permite que todos se expressem. É um fórum onde cada um pode expor suas idéias*”. Para o entrevistado, a estrutura FEAM/COPAM não possui falhas, pois “*Antigamente não se discutia os projetos. Hoje, estes são discutidos às claras. Você tem um conselho que tem representação da sociedade. Os conselheiros têm mandato variável. Se você tem um problema ambiental você pode ir ao COPAM, Isto é mais que outras instâncias da Administração Pública*”.

Também para a técnica da FEAM a existência do licenciamento ambiental “*foi um espaço. Se não tivesse este, as coisas não teriam evoluído desta forma. Por mais*

¹³⁶ já que o exercício do poder de veto implica na não discussão de medidas mitigadoras e compensatórias.

falhas que o licenciamento tem, ele cria um espaço de discussão entre FEAM, COPAM, atingido e empresa. Quem utiliza melhor esta oportunidade consegue o que quer. A população tem condições de se manifestar”.

O apontamento de que o licenciamento ambiental constitui um avanço no tratamento da questão ambiental também é feito por ARAÚJO e SOUZA (1993:19/20):

“Aspecto importante e que não pode ser subestimado no processo de democratização e participação do público em projetos governamentais está associado ao desenvolvimento da legislação ambiental e ao licenciamento dos empreendimentos. Essa legislação dispõe sobre a realização de audiências públicas como parte integrante dos procedimentos necessários ao licenciamento ambiental. Trata-se, portanto, de um avanço institucionalizado de participação pública nas decisões sobre a implantação de grandes projetos de interesse coletivo”.

Percebe-se claramente que não há discussão acerca se o licenciamento ambiental constitui um mecanismo institucional que permite ou não a organização e mobilização dos atingidos. Em caso de construções de hidrelétricas antes da existência do licenciamento ambiental, como em Itaipu e Sobradinho, os impactos ambientais e sociais foram maiores que nos processos de construção que se submetem hoje ao licenciamento.

No entanto, a questão fundamental para o presente estudo reside em quem utiliza melhor a oportunidade do licenciamento ambiental para conseguir suas vontades políticas. É justamente aqui que está a importância desta pesquisa.

Apesar dos momentos de participação garantidos institucionalmente no licenciamento ambiental, esta tem ocorrido tardiamente, quando o estudo de impacto ambiental já se encontra elaborado. A participação da população na fase de planejamento e considerações de alternativas de desenvolvimento, que deveria ocorrer antes da Licença Prévia fica prejudicada, já que as discussões em sua grande maioria ficam em torno das questões técnicas do projeto.

De acordo com um representante da Alcan responsável pela negociação¹³⁷ “O atingido aumenta, mas não inventa”. Esta frase demonstra claramente não só a divergência de interesses entre empreendedor e atingido como também a importância de que haja uma participação do atingido na fase de planejamento e avaliação de alternativas do procedimento de licenciamento ambiental, tendo em vista que este conhece a realidade que será impactada de uma forma melhor e diversa do que os técnicos do empreendedor.

¹³⁷ Negociante da ALCAN em reunião de negociação no dia 4.4.2002.

Segundo o sumário do Relatório da Comissão Mundial de Barragens (2000:14), a avaliação de opções de desenvolvimento à construção de barragens hidrelétricas tem se limitado à discussão de parâmetros técnicos e à análise econômicas de custo/benefício bem como a participação das populações atingidas por barragens costuma ocorrer no final do processo de avaliação de impacto ambiental, razão pela qual tem alcance limitado.

Assim, de maneira geral, não há uma participação efetiva das populações atingidas nos momentos críticos de planejamento, discussão de alternativas e de decisão no licenciamento ambiental. Este, em seu desenho institucional, tem proporcionado diversas *oportunidades políticas* às populações atingidas por barragens e empreendedores durante seu desenvolvimento.

As estruturas de oportunidades políticas exercem influência não só na mobilização e organização de grupos de protesto como também na probabilidade de satisfação de suas vontades políticas. As estruturas de oportunidades políticas têm influenciado a escolha de estratégias das populações atingidas por barragens. Esta escolha de estratégia não se dá ao acaso, e varia com tipos específicos de estruturas de oportunidades políticas (KITSCHOLT,1986:67). Movimentos sociais e oportunidades políticas interagem entre si.

Não obstante os avanços da legislação percebe-se a necessidade de canais institucionais onde a cidadania possa ser exercida com maior efetividade. Assim, a participação durante o licenciamento ambiental de hidrelétricas e a constituição de um verdadeiro espaço participativo na gestão ambiental têm encontrado óbices para sua implementação. De acordo com o Relatório Final da Comissão Mundial de Barragens (2000:189), *“los marcos reguladores con frecuencia son débiles, y que en los documentos de planificación no se establecen las estipulaciones necesarias”*. Segundo a Comissão isto se dá, dentre outras razões, pelas leis e regulamentos serem incompletos, incoerentes e ambíguos e, pela ausência de participação significativa em pontos chaves do processo de tomada de decisões.

Para o técnico da FEAM¹³⁸ *“há muita dúvida ainda, com relação a participação efetiva das comunidades, a partir dos expedientes adotados pelos empreendedores”*. Em seguida ainda afirma: *“As comunidades por vezes são, isso a gente verifica com certa frequência, elas são muito mal informadas sobre os projetos. (...) Mesmo porque os empreendedores, até um certo limite, evidentemente eles tem*

interesse de tratar desta questão até um certo limite, entende. Então por estratégia, por omissão, por desconhecimento, por vezes da lógica mesmo da coisa, você não tem o envolvimento que deveria haver”.

No entanto, o licenciamento ambiental, ao permitir e incentivar a organização e mobilização das populações atingidas através de espaços institucionalmente garantidos, como o da consulta pública e da audiência pública, tem permitido às populações locais atingidas gerar impactos procedurais, já que possibilitam a abertura de canais de participação bem como o reconhecimento destes grupos como portadores legítimos de demandas.

Porém, o licenciamento ambiental, não tem permitido ou garantido às populações locais realizarem efetivos impactos substantivos, já que dificilmente conseguem interferir nas políticas públicas, principalmente realizar o poder de veto e obter significativo poder de barganha nas medidas mitigadoras e compensatórias, principais impactos substantivos almejados pelas comunidades locais atingidas. Logo, dificilmente poderão ter *estratégias dominantes/prevalescentes*¹³⁹.

No entanto, infere-se que apenas antes da Licença Prévia a comunidade atingida tem um potencial de gerar impactos procedurais, tendo em vista que apenas neste momento do licenciamento ambiental, os espaços de participação são institucionalmente garantidos.

Por seu turno, os impactos substantivos dificilmente ocorrem nesta fase porque os espaços de participação instituídos não são adequados ao exercício do poder de veto e discussão de medidas mitigadoras, já que o exercício destas vontades políticas são contraditórias e devem ser exercidas em um mesmo momento e espaço de participação, qual seja, a audiência pública.

Quanto às informações passadas pela empresa à comunidade, percebe-se que esta se resumia a questões da negociação e de pontos favoráveis do projeto. Não havia uma discussão de todos os aspectos ambientais do empreendimento, em especial, das alternativas de desenvolvimento.

Não houve, portanto uma adequada avaliação de impacto ambiental durante o licenciamento ambiental que incorporou a participação de todos os setores interessados da sociedade. A legislação ambiental do licenciamento ambiental e os respectivos

¹³⁸ Em entrevista realizada dia 28.10.2002 ao pesquisador Alexandre José Firme Vieira.

¹³⁹ Este conceito refere-se a possibilidade de em um determinado ambiente político uma estratégia prevalecer frente a outra. Para maior detalhe veja TARROW, 1998, págs. 81-83.

regulamentos limitam audiência pública a uma função consultiva e a Licença Prévia à discussão sobre a viabilidade ambiental do projeto, fazendo com que as discussões técnicas se sobreponham ou tenham mais importância que a discussão política de desenvolvimento, especificamente sobre alternativas ao projeto proposto. O poder de decisão desta deveria ocorrer em uma fase anterior às discussões técnicas do projeto.

Pertinente analisar agora o nível de participação das populações atingidas durante os processos de licenciamento ambiental estudados. Percebe-se dos dados acima que esta participação no licenciamento ambiental foi muito limitada. Em sua grande maioria, não foram consultados para nada tanto pelo empreendedor como pelos órgãos ambientais. Além deste fato, sequer foram capacitados pelo empreendedor ou pelos órgãos ambientais para participar do licenciamento ambiental.

A participação da população atingida nos casos estudados da UHE Cachoeira da Providência e UHE Fumaça, ocorreu em um momento tardio. Em relação à *tomada de decisões*, em projetos hidrelétricos, este não tem sido feito com uma participação efetiva. De acordo com o Relatório Final da Comissão Mundial de Barragens (2000:172) “*Sin embargo, en general no se ha sabido tomar en cuenta a las personas afectadas para cederles poder con el fin de que participen en el proceso de toma de decisiones*”. Continuando, afirma o relatório (2000:179) que:

“Las decisiones de esta índole se han solido tomar con poca participación o transparencia. Em particular, quienes iban a verse negativamente afectados por una represa, rara vez participaban (o participan) en este proceso.

(...)

A menudo no se presta atención a preocupaciones ambientales y sociales y el papel de la evaluación de impacto en la selección de opciones sigue siendo marginal.”

No entanto, apesar das dificuldades acima, as populações atingidas têm buscado *empowerment* para diminuir ou superar o diferencial de poder em relação aos empreendedores. Sobretudo, esta capacitação tem sido possível pelos grupos de assessoria a estas populações. Efetiva participação de pessoas afetadas por barragens hidrelétricas requer processos de capacitação facilitados por grupos de assessoria que permitem reduzir a assimetria de poder entre atingidos e empresas privadas (ROTHMAN, 2001:341). Porém, o nível de participação que estas populações atingidas têm conseguido obter, na maioria das vezes, é limitado à *consulta ou placation* (tanto antes, durante ou após a audiência pública) enquanto não têm tido acesso ou oportunidade ao planejamento das políticas públicas, especificamente do setor elétrico,

como a tomada de decisões sobre a consideração de opções de alternativas de desenvolvimento. Na UHE Fumaça, a participação da população na audiência pública apenas ocasionou informações complementares aos estudos ambientais, não conseguindo a população seu real interesse: vetar o empreendimento. No entanto, com a realização da mediação pela presidente da CIF/COPAM entre comunidades atingidas e empreendedor da barragem para resolver os conflitos, o nível de participação em relação a algumas decisões pôde-se chegar a *co-gestão* e até *delegação de poder*, como no caso da escolha do local de reassentamento que foi definido pela comunidade atingida.

O fato da participação ocorrer nos níveis mais reduzidos decorre basicamente porque, apesar do licenciamento ambiental apesar de permitir a participação dos atingidos, o poder de decisão está restrito a um grupo, qual seja, o COPAM, cujo escopo de decisão é limitado a viabilidade ou inviabilidade ambiental do projeto hidrelétrico, já que na concessão não há qualquer avaliação do impacto ambiental, sobretudo a discussão de alternativas, tornando o fato de se construir a barragem um fato consumado. Portanto a participação vem ocorrendo tardiamente na forma apenas de consulta. Já os níveis de delegação de poderes e de controle dos cidadãos não têm ocorrido.

7.2- Poder de veto

Conforme já visto, o poder de veto constitui a possibilidade que um grupo de pessoas atingidas tem no espaço institucional do licenciamento ambiental para impedir a concessão da Licença Prévia do empreendimento. De acordo com IMMERGUT (1992:65/66):

“Opportunities for veto determine whether the effective point of decision will be the executive arena, the parliamentary arena, or the electoral arena. The specific mechanisms for veto determine precisely which politicians or voters have the power to ratify or to block policy proposals. As described, the veto points are not physical entities, but points of strategic uncertainty that arise from the logic of the decision process itself”.

Assim, o poder de veto não se dá na forma de uma democracia direta, como se fosse um plebiscito pela população atingida durante o licenciamento ambiental. Este poder de veto é exercido em uma arena política composta por pessoas que representam

vários setores sociais, qual seja, o COPAM. É neste órgão do Estado que as decisões políticas do licenciamento ambiental são tomadas.

Apesar da decisão de conceder ou não a licença ambiental ser política, emitida por um órgão político (no caso do Estado de Minas Gerais o COPAM) a discussão técnica do projeto tem grande importância para o exercício do poder de veto, tendo em vista que um projeto que se constatar tecnicamente inviável ambientalmente terá mais chances de não ter sua licença concedida. De acordo com MIRRA (2002:85/86) “*o EIA reduz – embora não elimine – a discricionariedade da Administração*”. Logo, a decisão política sobre conceder ou não a licença ambiental terá que levar em conta as conclusões do estudo de impacto ambiental, devendo ainda ser fundamentada.

Desta forma, o poder de veto do empreendimento está diretamente ligado à luta pela inviabilidade ambiental do projeto. Portanto, se um empreendimento é considerado ambientalmente inviável pela análise técnica, a chance de ser vetado pelo conselho político, ou seja, não realizado, é muito maior.

De acordo com MIRRA (2002:86):

“Por via de consequência, se na sua utilização o licenciamento acabar levando a uma solução contrária à proteção do meio ambiente, ele estará divorciado de sua finalidade básica definida em lei. Haverá, nessa circunstância, desvio de finalidade e inafastável ilegalidade da obra ou empreendimento (...).”

Também neste sentido, posiciona-se OLIVEIRA (1999:170) o qual afirma:

“Portanto, para não se constituir em um entrave ao desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, garantir a preservação do equilíbrio ecológico propício à vida é intuitivo que o licenciamento ambiental deverá, necessariamente, prever, na medida das possibilidades dos conhecimentos científicos disponíveis, as modificações que o empreendimento sob licença virá a trazer sobre o meio ambiente físico e social de sua área de influência, de forma a poder, mediante as condicionantes e restrições que formular, fazê-lo agente do desenvolvimento sustentado. Ou, face a esses estudos, sendo os danos previstos ambientalmente insuportáveis, denegar a licença requerida.”

O exercício do poder de veto pela comunidade, ou seja, lutar pelo entendimento da inviabilidade ambiental do empreendimento está diretamente ligado à participação da população atingida. Assim posiciona-se o técnico da FEAM que afirmou em entrevista que “*a participação é muito importante para a construção do entendimento da viabilidade*”.

No entanto, esta participação deve permitir à população ter real capacidade de discutir os benefícios e malefícios do empreendimento proposto para que a viabilidade

ambiental seja apurada e de acordo com a realidade. Na negociação, conforme afirma ARAÚJO e SOUZA (1993:28) “*está implícito o direito de veto, ou seja, a possibilidade da sociedade deliberar de modo inteiramente oposto, negativamente, em relação às intenções do governo no que se refere à matéria de negociação*”.

Aliado ao fato da participação da comunidade, infere-se que a garantia de uma assessoria técnica para os atingidos, permitiria um maior poder de barganha a estes, bem como um maior potencial do exercício do poder de veto, além do fato de permitir uma maior consistência dos estudos, já que empreendedor, Estado e atingidos poderiam chegar a um acordo técnico, quando possível.

De acordo com o técnico da FEAM¹⁴⁰, na atual estrutura do licenciamento ambiental é responsabilidade exclusiva do empreendedor construir a viabilidade ambiental dos projetos. Isto se deu pelo fato de que quando da construção das regras da Política Nacional do Meio Ambiente, sobretudo as resoluções 01/86 do CONAMA, determinou-se que a realização dos estudos ambientais de determinados empreendimentos seria responsabilidade do empreendedor, cabendo ao Estado analisá-los¹⁴¹. O empreendedor é obrigado por determinação legal a prestar informações ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento¹⁴². Quando se instituiu que não cabia ao Estado fazer os estudos ambientais e sim o próprio empreendedor, gerou-se um maior poder a este. Assim, o empreendedor tem a seu lado, garantido institucionalmente, a argumentação política e técnica para defender seus interesses, ao contrário da população atingida que tem assegurado legalmente apenas a possibilidade da argumentação política através dos espaços institucionais de participação do licenciamento ambiental.

A FEAM, por seu turno, faz uma análise técnica dos dados apresentados pelo empreendedor. A população atingida, portanto, tem dificuldade para contestar os dados técnicos, o que diminui seu poder de argumentação e de defesa de seus interesses políticos. Os próprios dados técnicos levantados pelo empreendedor podem ser interpretados de forma diversa por vários outros técnicos.

Ao se estruturar desta forma, as regras para o licenciamento ambiental de algumas atividades, dentre elas o de barragens hidrelétricas, permitiu-se

¹⁴⁰ Em entrevista realizada dia 28.10.2002 ao pesquisador Alexandre José Firme Vieira.

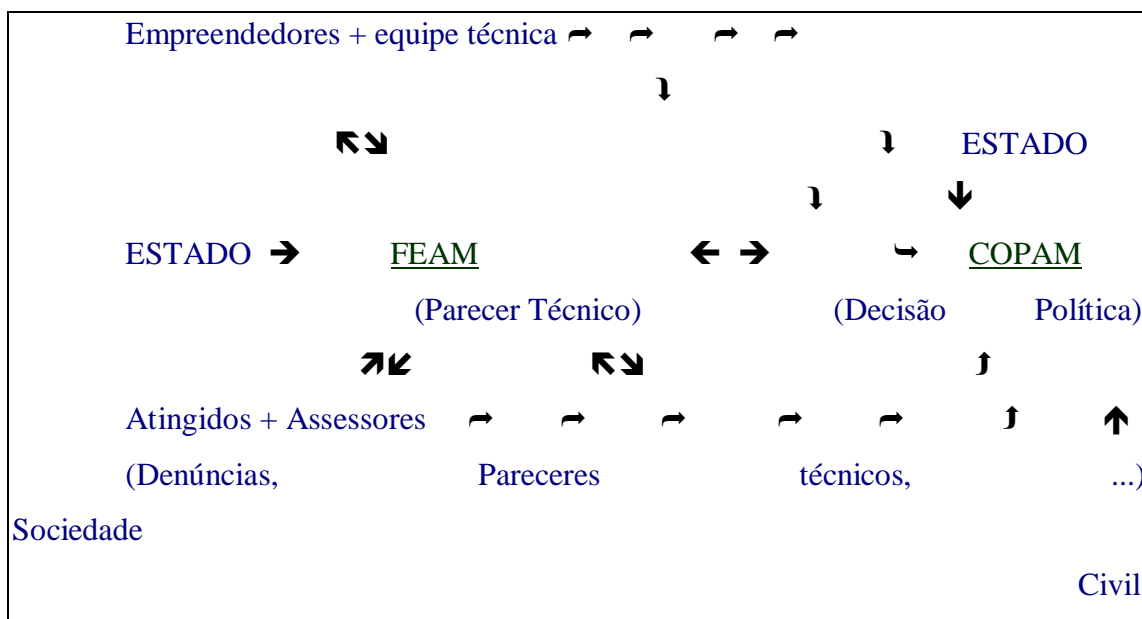
¹⁴¹ Neste sentido veja Oliveira, Antônio Inagê de Assis. Ob. Cit. p. 173/174, 1999.

¹⁴² Quando há divergência entre empresa e a FEAM, a CIF – Câmara de Infra Estrutura – do COPAM tem tido a prática de nomear um técnico mais imparcial para dar um parecer acerca da questão. Isto ocorreu no licenciamento ambiental da UHE Aiuruoca, em Minas Gerais.

institucionalmente, um grande poder técnico e, de corolário, político, aos empreendedores destes projetos.

QUADRO V

RELAÇÃO ENTRE OS ATORES POLÍTICOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL



Assim, pode-se explicar a razão pela qual o exercício do poder de veto pela população atingida pela UHE Cachoeira da Providência pode ser realizado e na UHE Fumaça não. Isto ocorreu principalmente, dentre outros fatores, por ter aquela comunidade conseguido fazer alianças extra-institucionais com assessores técnicos, que permitiram o apontamento de falhas técnicas no projeto, chegando assim a FEAM a realizar um parecer técnico contrário à concessão da Licença Prévia, devido à falta de inconsistência dos estudos ambientais. Já na UHE Fumaça, diante da ausência desta argumentação técnica, a população que participou dos espaços institucionais do licenciamento ambiental (audiência pública, principalmente), acabou apontando falhas de dados fáticos ao projeto, que permitiram ao empreendedor fazer informações complementares. Assim, permitiu-se uma adequação do projeto, indo contrariamente à vontade manifestada da maioria da população que era exercer o poder de veto ao empreendimento.

Pode-se inferir da análise do estudo comparativo, que a estrutura do licenciamento ambiental atualmente vigente visa principalmente, a adequação dos projetos às normas ambientais mediante discussão de medidas mitigadoras e

compensatórias e não contempla adequadamente o exercício do poder de veto pelos grupos afetados.

Porém, de acordo com o conselheiro do COPAM entrevistado, perguntado sobre a possibilidade das comunidades atingidas exercerem o poder de veto, afirmou que *“Se a comunidade acha que o empreendimento é inviável ela deve se manifestar. Há a possibilidade. Exemplo da Cachoeira da Canastra que foi vetada por valor paisagístico. Era usada para turismo.(...) Se a comunidade fizer argumentos sólidos, ela pode conseguir o poder de veto. Não basta querer, tem que ter argumentos sólidos. Você tem que argumentar. Tem que provar que há mais danos que benefícios”*.

Portanto, percebe-se que o entrevistado, apesar de afirmar que a estrutura do licenciamento permite o poder de veto, ele afirma que ao participar deve-se ter “argumentos sólidos”, ou seja, técnicos, o que, pela atual estrutura do licenciamento ambiental, dificilmente ocorre pela participação somente das populações atingidas, necessitando estas do apoio de grupos técnicos para discutir os estudos ambientais de uma forma eficiente e científica.

Ainda para o entrevistado, *“a estrutura permite o poder de veto. Tem a audiência pública, as licenças ambientais. Quando a comunidade não está estruturada, a FEAM e o COPAM têm a obrigação de cobrir esta lacuna”*.

No entanto, o que se percebe pela pesquisa realizada, é que esta “cobertura de lacuna” pela FEAM e pelo COPAM não tem ocorrido quando não há por parte da população atingida assessoria técnica. O que se constatou é que havendo ou não assessoria técnica por parte da população atingida, a FEAM agiu com sinergia junto aos atingidos, já que a partir de denúncias da comunidade, realiza pareceres técnicos imparciais que, em alguns casos, têm sido utilizados pelas populações atingida na defesa de seus interesses, a exemplo do que aconteceu no julgamento da Licença de Operação da UHE Fumaça, na qual os atingidos e seus assessores utilizaram o parecer técnico elaborado pela FEAM para impedir a concessão desta licença, o que foi conseguido por votação unânime na reunião de julgamento ocorrida na CIF/COPAM no dia 20 de dezembro de 2002.

O mesmo conselheiro do COPAM entrevistado reconhece a importância de uma organização da sociedade para a participação no licenciamento ambiental. Para ele *“quanto mais organizada é a sociedade mais condições ela tem de avaliar e discutir os*

impactos positivos e negativos que o empreendimento tem sobre ela. Deve-se discutir os impactos positivos e os negativos para a viabilidade ambiental”.

No entanto o problema da discussão da viabilidade ambiental do projeto não reside na maior ou menor organização da comunidade atingida e sim nas condições reais e efetivas desta, poder intervir naquela discussão, o que ocorre principalmente através de uma argumentação técnica, de acordo com as regras do licenciamento ambiental vigentes. Conforme já afirmado acima, a mobilização e organização política é um outro fator que influencia o resultado da luta das comunidades atingidas.

Na atual estrutura do licenciamento ambiental, a participação da comunidade não tem condições de realizar a discussão técnica da viabilidade ambiental do empreendimento proposto e acaba apontando erros fáticos dos estudos ambientais, o que implica no não exercício do poder de veto, já que tais erros podem ser sanados através das informações complementares, permitidas pela estrutura institucional. Esta possibilidade institucional é comentada por OLIVEIRA (1999:195):

“É obvio que, entregues os estudos e verificadas lacunas ou falhas técnicas, os mesmos não serão aceitos, sendo baixadas novas instruções adicionais para correção das eventuais falhas ou preenchimento das lacunas. Neste caso estão, inclusive, as eventuais falhas, lacunas, impropriedades ou até erros, técnicos ou sobre fatos, apontadas pelos que tiverem acesso aos estudos, seja na fase de consulta pública, seja durante a discussão do RIMA em audiências públicas, desde que encampadas pelos analistas oficiais”.

Cumprir aqui a jurisprudência dos tribunais administrativos franceses¹⁴³:

“(…) um EIA que não contempla todos os pontos mínimos de seu conteúdo, previstos na regulamentação, é um estudo inexistente; e um EIA que, embora contemple formalmente esses pontos, não os analisa de forma adequada e consistente, é um estudo insuficiente. E tanto num caso (inexistência do EIA) quanto no outro (insuficiência do EIA) o vício que essas irregularidades acarretam ao procedimento do licenciamento é de natureza substancial. Conseqüentemente, inexistente ou insuficiente o estudo de impacto não pode a obra ser licenciada e se, por acaso, já tiver havido o licenciamento, este será inválido.”

Esta dificuldade de realizar uma discussão técnica acaba prejudicando a participação da comunidade atingida, já que esta é reduzida a uma discussão política de interesses e de dados fáticos da realidade da comunidade, levando a um desprezo pela sua participação. Isto pode ser demonstrado pela fala da conselheira do COPAM entrevistada: *“Às vezes as manifestações são tão iguais que irrita. Fala-se de forma embolada e repetitiva que às vezes anula a própria fala”.*

As oportunidades desiguais geradas para comunidades atingidas e construtores de barragens hidrelétricas dentro da estrutura institucional do licenciamento ambiental, dentre outros fatores, explicam o maior ou menor poder político que cada um desses grupos possui para vetar ou não o projeto da barragem hidrelétrica. A resposta de políticos a interesses de grupos não depende da origem social ou fraqueza pessoal dos representantes. Em vez disso, mecanismos institucionais específicos estruturam o processo de decisão a uma dada política e provê grupos de interesses com diferentes oportunidades para influenciar decisão política. Dependendo da lógica do processo de decisão, diferentes estratégias políticas são utilizáveis pelos grupos de interesse e diferentes grupos são privilegiados por instituições políticas em cada país (IMMERGUT, 1992:66/67).

Portanto, como afirma a autora acima (1992:58/59) *“Institutions establish different rules of the game for politicians and interest groups seeking to enact or to block policies”*. Desta forma *“Institutions do not allow one to predict policy outcomes. But by establishing the rules of the game, they do enable one to predict the ways in which these policy conflicts will be played out”*.

Como exercer o poder de veto se a atual estrutura institucional do licenciamento ambiental permite que o órgão ambiental solicite informações complementares até adequar os estudos ambientais do projeto? A audiência pública não deveria ser para apenas apresentar o projeto e os estudos ambientais e, pegar as informações do público presente, mas, sim para contrastar o EIA/RIMA à realidade, para saber se neste, há vício de forma substancial que gere a sua invalidação. Entender de outra forma é manter a estrutura atual em que dificilmente o EIA/RIMA poderá sofrer este tipo de invalidação, já que pode adequar o projeto através das informações complementares.

Cumpra ressaltar, que em exceção a regra acima, quando há o impacto em ambientes de interesse paisagístico, o argumento contrário à realização do empreendimento hidrelétrico proposto torna mais fácil a argumentação, por ser por si só mais aceitável e defensável politicamente. Em casos assim, o poder de veto torna-se mais exequível e com maior compreensão por parte dos órgãos ambientais. Quando há este interesse paisagístico, a argumentação e a compreensão por parte dos órgãos ambientais a favor do poder de veto tornam-se maior. Segundo o técnico entrevistado na

¹⁴³ PRIEUR, Michel. *Droit de l'Environnement*. 2e. édition, Paris, Dalloz, 1991, pp. 83 e 84 apud MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ob. Cit.* p.69.

FEAM, um outro projeto na região do projeto da UHE Cachoeira da Providência, denominado UHE Cachoeira Grande, não houve a viabilidade por questões ambientais (uso do patrimônio natural, no caso a Cachoeira Grande). Segundo ele *“o que se impõe ali é a vocação turística”*. No entanto, para o técnico, *“a própria questão sócio econômica pode ser uma questão de inviabilidade ambiental do projeto”*.

Uma dúvida que fica é como os órgãos ambientais consideram os custos sociais ou sócio-ambientais como critério de análise da viabilidade ambiental do projeto hidrelétrico.

Analisado como se dá o exercício do poder de veto durante o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, cumpre agora analisar como se dá a discussão das medidas mitigadoras e compensatórias durante o licenciamento ambiental.

7.3- Discussão de medidas mitigadoras e compensatórias

Basicamente, a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias consiste na definição de como o empreendimento será construído e que medidas serão tomadas para que seus impactos sejam mitigados e os danos causados devidamente indenizados ou compensados. Assim, para esta discussão, parte-se do princípio de que o empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental será construído. Logo, para que esta participação ocorra, não se realiza a vontade de vetar o empreendimento.

No licenciamento ambiental, percebe-se que a lógica acima não é seguida como princípio em seus espaços de participação, especificamente o principal deles, a audiência pública. Apesar da atual estrutura institucional permitir não só o exercício do poder de veto ao empreendimento como também a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias, ela o faz de uma forma que ambas vontades sejam exercidas em um mesmo momento de participação: a audiência pública, antes da concessão da Licença Prévia.

É na Licença Prévia, que não só a viabilidade ambiental é definida como também a localização, os requisitos básicos e as condicionantes do projeto são determinados pelo órgão ambiental, para que sejam atendidos nas próximas fases. Portanto, é neste momento que as medidas mitigadoras e compensatórias podem ser discutidas, para na próxima fase, qual seja, após a Licença Prévia, tais medidas serem especificadas no Plano de Controle Ambiental. No entanto, como afirmado acima, é também antes da Licença Prévia que o exercício do poder de veto pode ser exercido.

Assim, vontades políticas que são contraditórias têm que ser exercidas em um mesmo momento de participação, o que logicamente é impossível. Como uma população que não quer a construção do empreendimento, ou seja, quer exercer o poder de veto, poderá discutir como este empreendimento pode ser construído?

É, portanto, antes da fase da concessão da Licença Prévia que são discutidas, por exemplo, formas de indenização da população como reassentamento, pagamento em dinheiro ou permuta de bens. Após a Licença Prévia, definidas estas modalidades, discute-se como serão feitas tais indenizações, tudo contido no projeto executivo, ou PCA.

Como afirma OLIVEIRA (1999:119):

“(...) o processo de licenciamento ambiental é dividido em três etapas, havendo necessidade da obtenção de três licenças, cada uma em uma fase da implantação do empreendimento. A fase anterior sempre condicionando a posterior.

(...)

Por outro lado, as condicionantes da Licença Prévia (LP) contém “os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação. Dessa forma, além de autorizar uma determinada localização, a Licença Prévia (LP) bitola a concessão das demais licenças, adiantando os requisitos básicos que elas deverão conter”.

Assim, o licenciamento ambiental, considerado um encadeamento de atos administrativos, não possui seus espaços de participação que permitem adequadamente discutir o veto ao empreendimento e, caso isto não seja possível, discutir as medidas mitigadoras e compensatórias.

Um outro ponto que cumpre ressaltar é após Licença Prévia. Neste momento, os espaços de participação institucionais da população no licenciamento ambiental não são garantidos formalmente, à exceção da votação das licenças ambientais no COPAM onde a participação da população atingida é permitida institucionalmente.

Conforme já afirmado acima, é após a Licença Prévia que as medidas mitigadoras e compensatórias são especificadas detalhadamente no Plano de Controle Ambiental bem como, após este plano, é realizada a negociação com a população atingida. Para exemplificar, antes da Licença Prévia pode-se assegurar como medida mitigadora e compensatória o reassentamento da população atingida e, no PCA, especificar como ele será realizado (Quantos hectares de terra serão dados aos atingidos, quem terá direito a esta negociação, etc...).

Após a Licença Prévia, os espaços institucionais de participação da população no licenciamento ambiental são reduzidos, não havendo a previsão de como deverá

ocorrer a discussão das medidas mitigadoras e compensatórias, como por exemplo, quem vai decidir quais medidas serão incluídas no PCA.

Ademais, percebeu-se nesta fase uma maior ausência do Estado na fiscalização das condicionantes bem como para mediar o conflito surgido no processo de negociação entre empreendedores e população atingida. Tal fato tem permitido que os empreendedores possam usar a desapropriação judicial para agilizar a negociação bem como esta ausência do ente estatal tem gerado a possibilidade de um maior descumprimento de condicionantes pelo empreendedor.

Portanto, para a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias no PCA, ou seja, no projeto executivo após a concessão da Licença Prévia¹⁴⁴, não existe espaço institucional que garanta formalmente que as populações possam fazerem suas reivindicações.

Pode-se concluir que os espaços de participação do licenciamento ambiental, apesar de permitirem a participação da população atingida, não possuem momentos adequados para que esta ocorra, já que em um mesmo momento institucional pode-se exercer vontades políticas contraditórias, ou, em outra fase, não se garante institucionalmente a participação da população atingida.

Merece agora ser analisado como se deu as alianças e alinhamentos políticos no licenciamento ambiental da UHE Fumaça e Cachoeira da Providência.

7.4- Alianças e alinhamentos políticos

Diante do estudo realizado, percebe-se que a atual estrutura do licenciamento ambiental permite que os atores políticos que nele participam, sobretudo empreendedor e populações atingidas, façam alianças com outros atores da sociedade para efetivar suas vontades políticas.

Percebeu-se que a existência de assessores nas comunidades atingidas estudadas permitiu um maior acesso destas aos órgãos ambientais. No entanto, a comunidade da UHE Cachoeira da Providência conseguiu alianças com assessores técnicos antes da definição da viabilidade ambiental do projeto, o que permitiu um maior debate técnico dos estudos ambientais, possibilitando a esta comunidade o exercício do poder de veto ao empreendimento.

¹⁴⁴ *No caso do empreendimento ser considerado ambientalmente viável.*

Por outro lado, na comunidade da UHE Fumaça, a menor disponibilidade de assessores técnicos durante a definição da viabilidade ambiental do projeto, o que dificultou a esta comunidade detectar as deficiências técnicas dos estudos ambientais e, conseqüentemente, o exercício do poder de veto ao empreendimento, apesar de inicialmente ser esta a sua vontade política, como se pode depreender dos depoimentos dos atingidos. No entanto, após a concessão da Licença de Instalação houve uma aliança da AABF com setores da igreja, CPT e profissionais ligados à Universidade Federal de Viçosa, que possibilitaram uma maior discussão e debate das medidas de negociação¹⁴⁵.

Pelas afirmações de alguns entrevistados, percebeu-se que os empreendedores dos projetos estudados buscaram fazer alianças políticas com autoridades locais como prefeitos, vereadores como, também, com autoridades estaduais, para que sua vontade política de construir o empreendimento pudesse ser efetivada.

Para um dos membros do COPAM entrevistados, estas alianças fazem parte do processo democrático do licenciamento ambiental. Segundo ele *“Fala-se que o governo reúne e se articula. Mas faz parte do jogo. A sociedade civil também faz isso”*. No entanto, essa análise ignora a assimetria de recursos e poder econômico e político entre comunidades políticas e empreendedor.

A disponibilidade de assessores para o empreendedor e para a comunidade atingida permite uma maior interlocução destes atores com a FEAM, o que gera uma maior possibilidade de uma melhor negociação ambiental entre os atores políticos. No caso específico da UHE Fumaça, após a concessão da Licença de Instalação, percebeu-se que a existência de assessores do empreendedor e da comunidade atingida facilitou em alguns pontos a resolução de alguns problemas da negociação entre as partes, como por exemplo, na definição de quais pedreiras de pedra-sabão seriam ou não atingidas pelo lago. Com a assessoria técnica de um geógrafo à comunidade atingida foi possível definir as pedreiras que seriam inundadas, tendo em vista que o técnico da comunidade atingida facilitou a esta o entendimento do fato, já que a comunidade confiava no seu técnico e não no do empreendedor.

No entanto, a presença de assessores para os dois lados da negociação nem sempre põe fim às divergências de negociação, como por exemplo, no caso da UHE Fumaça, na divergência entre os técnicos da comunidade atingida e do empreendedor sobre o conceito de lucro cessante, o que gerou um impasse na negociação que vinha

¹⁴⁵ Conforme afirmado acima, segundo um membro da CPT houve também uma aliança dos atingidos da UHE Fumaça com membros do MAB nacional.

sendo feita com a presença da comunidade atingida e do empreendedor e suas respectivas assessorias¹⁴⁶.

Infere-se também do presente estudo que a FEAM agiu algumas vezes em sinergia com as populações atingidas para a crítica aos estudos ambientais realizados pelo empreendedor, na medida em que as denúncias e apontamentos feitos pelas comunidades eram analisadas por esta fundação.

Partindo-se da premissa de que empreendedor e comunidade atingida possuem interesses políticos e econômicos contraditórios, percebe-se que a presença de uma assessoria para os dois lados facilitou a comunicação entre os atores políticos. O paradigma atual do licenciamento ambiental permitiu uma comunicação irregular tanto entre atingidos e órgãos ambientais como entre atingidos e empreendedor. O advento de um outro modelo facilitaria as negociações entre estes atores¹⁴⁷.

Pela atual estrutura do licenciamento ambiental, o empreendedor possui seus assessores e por isso consegue defender seus interesses bem como atingi-los com mais facilidade que a comunidade atingida. O assessor para ambos os lados deve ser institucionalmente garantido para que a linguagem seja entendida pelos grupos. Evita ainda o radicalismo das partes, já que sentem que estão influenciando no processo decisório. Porém é preciso ressaltar que as deliberações da negociação devem ser tomadas pela população atingida, tendo em vista que esta é a representante de seus interesses e direitos. O assessor, neste sentido deve “decodificar” os estudos ambientais (sobretudo o RIMA) e as propostas do empreendedor para os atingidos para que estes, possam participar e influir efetivamente no processo.

Na UHE Cachoeira da Providência, o desejo político de vetar o empreendimento pôde ser reforçado pela aliança com uma assessoria técnica e, no caso da UHE Fumaça, a presença de uma assessoria no processo de negociação facilitou a realização de uma negociação coletiva bem como um maior acesso aos órgãos ambientais para a solução dos conflitos.

Assim, apesar das regras institucionais do licenciamento ambiental permitir que os atores pudessem fazer alianças políticas, esta estrutura, ao determinar que o estudo de impacto ambiental pudesse ser feito pelo empreendedor do projeto, deu a esse um maior poder para que determinasse a viabilidade ambiental do projeto hidrelétrico.

¹⁴⁶ Neste caso, dependendo do conceito a se adotar sobre lucro cessante, a indenização aos artesãos de pedra-sabão variava consideravelmente.

¹⁴⁷ Veja item 7.6.

Desta forma, a atual estrutura do licenciamento ambiental permite que o empreendedor tenha uma estrutura de grupo técnico garantido institucionalmente para reforçar suas vontades políticas, ao passo que não garante esta aliança técnica à população atingida e sim apenas o espaço de participação¹⁴⁸.

Veremos agora as ambigüidades da atual estrutura institucional do licenciamento ambiental que puderam ser verificadas no presente estudo.

7.5- Ambigüidades da atual estrutura do licenciamento ambiental

Diante de todo o estudo realizado, pode-se inferir que a estrutura institucional do licenciamento ambiental, aliado a outros fatores, não só permite como incentiva a participação das comunidades atingidas na discussão da política ambiental de determinados projetos efetiva ou potencialmente poluidores.

Percebeu-se também que um dos principais espaços de participação do licenciamento ambiental ocorre institucionalmente antes da Licença Prévia, através da audiência pública.

Considera-se tal fato um avanço no tratamento da participação da definição das políticas ambientais de implementação e discussão de empreendimentos potenciais ou efetivamente poluidores. No entanto, os espaços de participação instituídos no licenciamento ambiental possuem limites que têm dificultado a participação das comunidades atingidas por empreendimentos hidrelétricos bem como a satisfação de suas reivindicações.

Diante dos casos estudados, conclui-se que o licenciamento ambiental de hidrelétricas, pela sua atual estrutura institucional, não constitui um instrumento adequado à implementação do que é determinado pela AIA, sobretudo o aspecto referente ao planejamento da política ambiental.

A legislação brasileira, ao regulamentar a AIA através dos EIA, conforme percebe-se da Resolução 01/86 do CONAMA, reduziu a aplicação daquele instrumento da política ambiental nacional além de limitá-la aos caminhos institucionais do licenciamento ambiental.

¹⁴⁸ Ressalta-se que de acordo com o artigo 11 da Resolução 237/97 do CONAMA, a equipe de consultoria que elabora os estudos ambientais não precisa ser isenta de vínculos em relação ao empreendedor como previa o artigo 7º da Resolução 01/86 derogada pela 237/97.

A limitação dos espaços institucionais do licenciamento ambiental é apontada pelo membro da FEAM entrevistado. Segundo ele *“há necessidade de rever procedimentos institucionais”*.

De acordo com a FEAM et al. (1998:160), um dos problemas do licenciamento, dentre outros seria:

“(...)o fato de que as licenças outorgadas não têm prazo; ou seja, depois do licenciamento não é avaliado o cumprimento das condições anteriormente acordadas. Uma licença concedida pode ser cassada pelo COPAM, no caso de descumprimento, mas a FEAM não tem uma estrutura de fiscalização capaz de cobrir todo o Estado.”

Esta falta de um adequado aparelhamento da instituição estatal pode ser demonstrado pelos dados abaixo. A FEAM, apesar da crescente demanda por seus serviços (Veja quadro abaixo), não tem tido o apoio adequado por parte do Estado de Minas Gerais. De acordo com o técnico da FEAM, esta *“tinha que ter um reconhecimento maior da sua importância”*. Ainda segundo ele, na DIENI existem oito servidores além de dezoito que são contratados. Cumpre lembrar que estes profissionais contratados prestam seus serviços sem a garantia e independência dos servidores, podendo assim terem seus contratos rescindidos a qualquer momento, o que os torna mais vulneráveis em sua relação com os agentes estatais e políticos.

Aliado a esta falta de recursos humanos, advém o fato de que a Fundação Estadual do Meio Ambiente tem tido um crescimento na prestação de seus serviços. De acordo com o jornal da FEAM¹⁴⁹, o número de licenças solicitadas em 2002, cresceu 47% em relação ao ano de 1999. Por exemplo de janeiro de 1999 até novembro de 2002, foram solicitadas à FEAM 1627 licenças ambientais.

Em relação a empreendimentos hidrelétricos, de acordo ainda com o jornal acima, atualmente estão em análise e acompanhamento na FEAM projetos de dezesseis usinas hidrelétricas, nove termelétricas e setenta e seis PCH's, num total de cento e um empreendimentos, trinta e três a mais que em 2001.

De acordo com o jornal da FEAM, as setenta e seis PCH's apesar de representarem grande parte dos processos de licenciamento ambiental, elas terão capacidade de gerar apenas 865 MW, ou seja, 23 % da potência total prevista. Neste sentido, o gerente da DIENI afirma que:

“É necessária uma avaliação estratégica sobre a viabilidade ambiental e econômica desse conjunto de aproveitamentos

¹⁴⁹ Ano I, nº 11, dezembro de 2002.

hidrelétricos, que deve ser considerada no contexto de um balanço custo-benefício em função da potência total instalada”.

QUADRO VI

INDICADORES DE DEMANDA DA FEAM				
	1999	2000	2001	2002
Licenças Solicitadas	1107	1081	1433	1627
Autos de Fiscalização	1398	1585	2352	2412
Solicitações do Ministério Público	244	302	460	716
Denúncias Recebidas	108	232	279	338

** Dados até 30 de novembro de 2002*

Jornal da FEAM, ano I, nº 11, DEZ 2002

Vejamos o número de licenças concedidas pela FEAM desde 2000 em relação aos empreendimentos acima:

QUADRO VII

NÚMERO DE LICENÇAS CONCEDIDAS DESDE 2000				
EMPREENHIMENTO	LICENÇA PRÉVIA (LP)	LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI)	LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO)	TOTAL
Usinas Hidrelétricas (UHE's)	15	8	2	25
Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's)	32	12	3	47
Usinas Termelétricas (UTE's)	5	6	4	15

**Jornal da FEAM, ano I, nº 11, DEZ 2002*

Portanto, percebe-se que há cada vez mais um aumento significativo pela demanda dos serviços de acompanhamento, análise e fiscalização do licenciamento ambiental feitos pela FEAM aliado a uma menor capacidade desta instituição de estar realizando tais atividades. Aliado a este acúmulo de processos na área de infra-estrutura FEAM et al. (1998:164) cita como também um dos problemas do licenciamento ambiental a baixa qualidade dos estudos de impactos ambientais, que geram informações complementares, levando à demora dos processos de licenciamento ambiental.

Já uma outra crítica apontada pela FEAM et al. (1998:161) é acerca da elaboração do EIA/RIMA, tendo em vista que este, geralmente, é feito para justificar os empreendimentos, tornando-os ambientalmente viáveis e não para apresentar opções e alternativas de localização e desenvolvimento, analisando-se imparcialmente os impactos positivos e negativos do empreendimento como determina a legislação ambiental.

Há ainda a crítica apontada de que o órgão ambiental não teria condições de fazer uma real avaliação técnica dos relatórios bem como de que o Estado não poderia deixar de realizar os estudos ambientais, deixando que estes sejam feitos por uma equipe contratada pelo empreendedor. (FEAM et al., 1998:163)

Percebe-se que as críticas resumem-se basicamente a problemas de recursos humanos e estruturais do Estado e de não aplicação adequada das leis ambientais. No entanto, quase nenhuma crítica é feita pelos autores sobre os espaços de participação no licenciamento ambiental. Quase sempre exalta-se que estes existem durante o licenciamento ambiental, que é um espaço democrático e que permite a manifestação dos diversos interesses em jogo. No entanto, como é demonstrado no presente estudo, tal estrutura não é adequada para a defesa dos diversos interesses dos atores políticos que nele atuam.

Primeiramente cumpre questionar o caráter da audiência pública realizada no licenciamento ambiental. De acordo com a legislação, ela tem a função de informar a comunidade sobre os impactos do empreendimento proposto. Para o técnico da FEAM, responsável pela realização e condução da audiência pública *“o empreendedor que tem que informar na Audiência Pública”*.

De acordo com o conselheiro do COPAM entrevistado os objetivos das reuniões do empreendedor da barragem com a comunidade atingida é *“esclarecer a*

comunidade quanto aos aspectos do empreendimento e negociar as mudanças que vão acontecer na comunidade”.

Para a entrevistada do COPAM a obrigação de informar e consultar os atingidos sobre as decisões do licenciamento ambiental é *“em primeiro lugar do empreendedor. Em não acontecendo, os órgãos podem intervir”.*

Portanto, ao se determinar que a informação sobre os estudos ambientais à população seja de responsabilidade de um ator político com interesse no desfecho do licenciamento ambiental, às vezes contrários ao da população, não é a forma adequada de se tratar a participação e informação ambiental. Segundo OLIVEIRA (1999:204), esta obrigação legal do empreendedor de informação não é suficiente para que haja uma participação efetiva no licenciamento ambiental pelas populações atingidas. Segundo o autor:

“Para que a população possa ser informada corretamente de todas as conseqüências, não é o bastante que o ponto de vista dos elaboradores do projeto sob exame e do empreendedor sejam expostos ao público. É necessário que se tornem conhecidas as razões técnicas e políticas do órgão encarregado do licenciamento resultado de uma avaliação inteiramente isenta. É evidente que tal isenção só pode ser conseguida alicerçada na opinião de técnicos independentes, não comprometidos com as razões econômicas, políticas e administrativas que levaram à concepção do projeto.”

Sobre a necessidade de mudança da audiência pública, pertinente citar parte da entrevista com o técnico da FEAM¹⁵⁰:

“Há necessidade de mudar a estrutura da audiência. Mas estou me referindo a uma coisa maior, a ela enquanto instrumento mesmo de participação, se isso tem revelado efetividade em termos de participação da comunidade”.

(...)

Desde aquela época¹⁵¹ nós começamos a desenvolver outros mecanismos além da audiência pública para perceber qual é o entendimento das comunidades e, no desenvolvimento do nosso trabalho, permitir uma participação maior, porque a audiência pública, num certo sentido, poderia ser o coroamento de um processo que é bem anterior. E isso a gente vem fazendo, com um envolvimento mais próximo, mais direto com as comunidades. Nas visitas técnicas, que se realizam ainda na etapa de licença prévia, no momento anterior a intervenção que se pretende, ou seja, numa fase que se está discutindo efetivamente a viabilidade do projeto, nós buscamos verificar, a partir de contatos com as comunidades, com o poder público local, suas lideranças, entidades constituídas, a percepção que eles tem daquele problema, ou daquele projeto”.

¹⁵⁰ Em entrevista realizada dia 28.10.2002 ao pesquisador Alexandre José Firme Vieira.

¹⁵¹ Refere-se à época após o licenciamento ambiental da UHE Cachoeira da Providência.

(...)

A audiência pública sempre foi tida como uma ferramenta, um instrumento extremamente importante para isso (participação das populações no processo decisório). Mas ela revela restrições. Nós temos essa convicção hoje, de que é um bom instrumento. Até porque a audiência pública se percebida de uma determinada forma, ela pode ser entendida como um mecanismo meramente formal, de aval: A comunidade esteve presente, o projeto foi apresentado, houve discussão sobre o projeto, dentro daqueles limites”.

De acordo com o técnico acima¹⁵², a audiência pública da UHE Cachoeira da Providência *“Fez ver a nós todos do sistema, as limitações do processo”*.

Também a outra técnica da FEAM reconhece a limitação do procedimento institucional de participação da audiência pública. Para ela *“as audiências públicas estão se tornando vazias, com baixo grau de participação. E não estão cumprindo a função dela. Devia haver avaliação de desempenho da audiência pública. Dependendo da forma que o empreendedor se desempenha, a gente faria outra”*.

Um outro fator que deve ser ressaltado como um problema da estrutura institucional do licenciamento ambiental de hidrelétricas é que não só a realização dos estudos ambientais ficou a cargo do empreendedor como também o processo de repassar as informações destes estudos às comunidades. No entanto, tal atividade, apesar de determinada na lei, é contrária aos objetivos políticos do empreendedor, já que informar a comunidade de forma objetiva pode ser prejudicial a seus interesses de construir o empreendimento. De acordo com o ajudante de um membro da CPT¹⁵³ que assessorou a comunidade da UHE Fumaça *“A empresa fica na comunidade todos os dias, fazendo a cabeça do pessoal”*.

A audiência pública, que tem por função informar a comunidade acerca dos impactos do empreendimento potencialmente poluidor, tem virado um espaço onde as comunidades atingidas do alto rio Doce de Minas Gerais têm manifestado seus posicionamentos e lutado para exercer o poder de veto ao empreendimento.

Apesar da intenção de vetar o empreendimento por parte da população atingida, a audiência pública tem servido para que as incorreções dos estudos ambientais sejam explicitadas, possibilitando assim que o empreendedor possa sanar os erros através das informações complementares geralmente pedidos pelos órgãos ambientais.

¹⁵² Em entrevista realizada dia 28.10.2002 ao pesquisador Alexandre José Firme Vieira.

¹⁵³ João cooperador da CPT, em reunião do Conselho de Atingidos em Ponte Nova, no dia 13.07.02

Logo, com a atual estrutura do licenciamento ambiental, a audiência pública dificilmente permite o exercício do poder de veto e sim a adequação dos estudos ambientais dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental para que estes consigam a viabilidade ambiental.

Cumpra ainda ressaltar o curto espaço de tempo para a discussão dos estudos ambientais pela comunidade para a realização da audiência pública. Como pôde ser percebido pela análise do processo de licenciamento ambiental da UHE Cachoeira da Providência, a 1ª audiência pública foi realizada às pressas, conforme afirmou o presidente da AMABCP.

Ademais, de acordo com as regras procedimentais do licenciamento ambiental instituídas a partir da Lei 6938/81, estas têm permitido uma maior oportunidade ao empreendedor de conseguir e efetivar suas vontades, tendo em vista que tem, por determinação legal, a argumentação técnica segundo sua visão e interpretação, podendo assim defender a viabilidade técnica do empreendimento.

Segundo a entrevistada do COPAM *“A FEAM acredita nas informações que foram passadas pelo empreendedor”*. Portanto, a estrutura institucional do licenciamento ambiental, ao determinar que cabe ao empreendedor levar fatos e dados técnicos aos órgãos ambientais através do EIA, permitiu que este possua um maior poder de argumentação perante estes órgãos.

De acordo com CHAMBAULT¹⁵⁴ (1985:401-441) o objetivo da AIA não seria o de influenciar as decisões administrativas a favor das considerações ambientais em detrimento das vantagens econômicas e sociais que poderão advir de um projeto mas sim de dar às administrações públicas uma base séria de informação para *“poder pesar os interesses em jogo quando da tomada da decisão”*.

O peso de uma argumentação técnica torna difícil uma contestação, ao contrário de uma argumentação política. Neste sentido, pertinente citar a entrevista de Ilmar Bastos¹⁵⁵, o qual afirma:

“Aí a gente mostra a realidade, os dados técnicos, por que os dados técnicos são irrefutáveis. Você pode ter uma posição política e ter muita gente que discorda. Mas se você chegou com uma conclusão na área técnica, com dados científicos, aí fica muito difícil uma contestação”.

No entanto, o problema das questões acima não reside no instituto da audiência pública em si e sim na divisão das licenças ambientais do licenciamento ambiental.

¹⁵⁴ CHAMBAULT, J.F. *Lês études d'impact et la Communauté Européene IN Revue juridique de l'Environnement* 4, 1985, pp.401-441 apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. Cit. p. 161..

Especificamente, na fase anterior da Licença Prévia, onde pode haver o exercício do poder de veto e concomitantemente a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias.

Não se pretende com o presente estudo negar que a assimetria de recursos entre atingidos e empreendedor influencia o processo de decisão sobre as licenças ambientais. Ocorre que o licenciamento ambiental constitui um mecanismo institucional que proveu diferentes oportunidades e constrangimentos às partes que compartilham do procedimento administrativo. Logo, os empreendedores têm tido maior acesso ao poder político e maior chance de influenciar estas decisões. Este mecanismo institucional influenciou assim as diferentes estratégias utilizadas pelas partes no licenciamento ambiental.

Ressalta-se ainda que uma das incorreções da atual estrutura do licenciamento ambiental apontada neste estudo e ainda não discutida eficientemente pela literatura, constitui a ausência de espaços participativos e institucionalizados após a fase da concessão da Licença Prévia.

O estudo do processo de licenciamento ambiental da UHE Fumaça exemplifica bem a afirmação acima. Conforme afirmado no capítulo anterior, apesar de haver uma condicionante que garantia a participação da comunidade na discussão do projeto executivo do empreendimento, a análise dos dados coletados permite inferir que este não ocorreu da forma prevista na condicionante.

Não é assegurado às comunidades atingidas nem a seus assessores, o suporte necessário para realizar um processo de discussão e negociação com o empreendedor. Como visto nos casos estudados, o ônus desta participação fica a cargo da comunidade e não do empreendedor.

Há uma ausência dos órgãos estatais para acompanhar e resolver os conflitos que possam surgir no licenciamento ambiental. A assessoria para empreendedor e comunidade atingida por si só ajuda a solução do conflito, mas não é suficiente. Deve haver uma previsão institucional para que, quando ocorrer o conflito, um árbitro deve ser determinado entre as partes para solucionar o processo de negociação e a discussão das medidas mitigadoras e compensatórias. O procedimento desta solução também deve ser previamente previsto institucionalmente.

Logo, em casos de impasse entre empreendedor e comunidades atingidas, não há previsão institucional no licenciamento ambiental de um órgão estatal responsável

¹⁵⁵ BASTOS, Ilmar. *Fundação Biodiversitas. Belo Horizonte. 28/08/95 apud FEAM et al. (1998:222).*

para decidir as questões. Esta influência e presença do Estado deve ser uma medida necessária. Esta também é a opinião do técnico da FEAM, para mediar o conflito político, deve-se institucionalizar. Para ele *“o Estado tem que interferir”*.

No entanto, uma das conselheiras do COPAM não vê esta necessidade de mediação como uma regra necessária e sim como uma exceção à regra geral de ausência de um terceiro para julgar os conflitos surgidos. A entrevistada, comentando acerca da necessidade da mediação por um representante do COPAM para resolver o conflito do licenciamento ambiental comenta que: *“Lamentável que se precise disto. O pressuposto é que o processo seja democrático. Se eu preciso intermediar, ocorreu um erro muito grande lá trás, para que eu participe desta forma”*. Para ela a reunião de mediação é positiva, pois se *“está tentando resolver um erro anterior do processo. Na minha opinião, não seria bom chegar a este ponto”*. Ainda Segundo a entrevistada as reuniões de mediação em Fumaça *“estão em um momento errado”*. Isto se dá porque *“teve muita licença e esses problemas não foram resolvidos”*.

Esta também é a opinião do outro membro do COPAM entrevistado. Segundo ele *“O ideal é que todos os processos cheguem ao COPAM com os casos resolvidos. Apenas excepcionalmente deve mediar os casos complicados”*.

Percebe-se então que há divergência de opinião entre técnicos da FEAM e membros do COPAM sobre a necessidade de interferência estatal no licenciamento ambiental. Para estes a interferência estatal entre as partes em conflito constitui uma exceção à regra no licenciamento ambiental. Por outro lado, para os técnicos da FEAM, esta interferência dos órgãos ambientais do Estado nos conflitos do licenciamento ambiental é uma necessidade da estrutura institucional.

Ademais, o procedimento institucional após a Licença de Instalação prevê a desapropriação¹⁵⁶ para o empreendedor como forma de jogar o conflito para a esfera judicial e assim conseguir a liberação da Licença de Operação. Desta forma, permite um constrangimento aos atingidos pelo empreendimento, que terão que lutar perante o Poder Judiciário durante anos para tentar conseguir uma indenização justa, definida por um juiz de direito.

Esta inexistência de caminhos institucionais para resolução do conflito entre comunidade atingida e empreendedor, dentre outros fatores, como demonstrado no caso estudado da UHE Fumaça, contribuiu para que as comunidades atingidas recorressem a caminhos não-institucionais, como protestos e ocupações, para que suas propostas e

reivindicações pudessem ser discutidas e ouvidas pelo empreendedor e pelos órgãos ambientais.

Desta forma, a atual estrutura institucional do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas incentiva o conflito a partir do momento em que institui uma desigualdade entre as partes, na medida em que a comunidade atingida, após a concessão da Licença de Instalação não possui meios institucionais adequados para defender seus direitos e interesses políticos.

Criou-se o licenciamento ambiental, mas não se assegurou adequadamente a presença do Estado para mitigar e resolver o conflito. O procedimento do licenciamento ambiental tem sido colocar frente a frente as partes interessadas sem que estas tivessem o mesmo poder político e meios institucionais para defender seus interesses.

Logo, percebe-se que a FEAM, que teria que fiscalizar, não tem funcionários no número suficiente para tal. O COPAM, por sua vez, raramente está ou fica por dentro do que está ocorrendo nos processos de licenciamento ambiental, ficando a par do processo de licenciamento ambiental apenas na época do julgamento da licença, informado pelos documentos elaborados pelos técnicos do empreendedor e, também, pelos pareceres dos técnicos da FEAM.

Um fator de assimetria no que se refere às relações de poder entre populações atingidas e construtores de barragens hidrelétricas relaciona-se à composição corporativa do COPAM, que possui conselheiros ligados ao setor elétrico, que tendem a ficar favoráveis a construções de barragens hidrelétricas.

Um outro fator institucional que tem permitido maiores desigualdades no licenciamento ambiental de hidrelétricas em Minas Gerais é a previsão e possibilidade legal da concessão da licença “*ad referendum*” pelo Presidente do COPAM. Esta licença pode ser concedida por critérios de conveniência e oportunidade do Secretário de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais, devendo, no entanto, posteriormente, ser referendada pelo plenário do COPAM.

A edição da Medida Provisória 2.198-5¹⁵⁷ pode ser citada como um fator que influenciou as decisões da política ambiental do setor elétrico. Esta norma determinou a criação e instalação da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica e estabeleceu diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica, regulamentando

¹⁵⁶ Decreto Lei 3.365, de 21 de junho de 1941.

¹⁵⁷ Última Publicação(reedição) no Diário Oficial da União em 27.08.2001 em tramitação até os dias de hoje, de acordo com o site www.planalto.gov.br, em 07.10.2003.

a falta desta no Brasil bem como os procedimentos adotados para aumentar a geração de energia elétrica. Nesta medida, foi instituído o princípio da celeridade aos processos de licenciamento ambiental para geração de energia elétrica, como no caso de barragens¹⁵⁸.

Tal medida teve influência nas decisões tomadas pelos órgãos ambientais, que tiveram que dar prioridade aos licenciamentos ambientais desses empreendimentos, sobretudo as consideradas Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCH's -. Isto também pode ser demonstrado pela fala de um dos membros do COPAM. Segundo a entrevistada *“Talvez a FEAM não tenha muita gente para atender. Após a MP do FHC, a equipe da FEAM passou a atender algo para o que ela não estava numericamente preparada. Esta MP priorizou estes empreendimentos”*. Para ela, após esta Medida Provisória *“as PCH's passaram a ser incentivadas”*.

Logo, percebe-se que a Medida Provisória do “apagão”, como é chamada a norma acima, apesar de não aplicada pela FEAM, gerou uma demanda a esta instituição, demanda esta que não estava preparada para ser tratada por este órgão ambiental.

A pressão advinda pela “crise do apagão” e da edição da Medida Provisória do Governo Federal é também confirmada pela técnica da FEAM entrevistada. Segundo ela *“as diretrizes do governo federal tem influência nos demais órgãos. A crise do apagão gerou pressão”*.

No entanto, esta pressão acima citada é negada por um dos membros do COPAM entrevistado. Segundo ele *“O COPAM não tem sido influenciado pelo Governo Federal. (...)O COPAM está lá há vários anos. Lutar para preservar o meio ambiente e permitir o desenvolvimento é o desafio”*.

Infere-se do estudo realizado, que o licenciamento ambiental, na suas diversas fases, quais sejam, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, influenciou diversos tipos de condutas pelas comunidades atingidas por barragens.

Antes da Licença Prévia, o licenciamento ambiental permitiu a aceitação de grupos e alianças entre os atores políticos, através de instituições estabelecidas. Especificamente a aliança das comunidades atingidas com grupos de apoio, como membros da igreja católica, da CPT e do grupo de assessoria da Universidade Federal de Viçosa.

Já após a fase da Licença Prévia, o licenciamento ambiental, apesar de permitir a articulação das populações atingidas com seus grupos de apoio, dificilmente consentiu suas demandas.

¹⁵⁸ Vide artigo 8º, §2º desta norma.

Percebe-se ainda que especificamente após a concessão da Licença de Instalação, o licenciamento ambiental impôs constrangimentos à população atingida, sendo que estas tenderam a adotar estratégias de confrontação, fora dos canais políticos institucionalizados, como por exemplo, as ocupações realizadas pelos atingidos da UHE Fumaça.

Logo, a abertura para manifestação da população sobre a viabilidade ou não do projeto de barragem com o licenciamento ambiental, não se questiona, é um avanço. Constitui uma estrutura institucional que serviu de ponto de acesso entre as comunidades atingidas e a decisão política administrativa do Estado. No entanto, as condições efetivas das partes discutirem a viabilidade ou inviabilidade ambiental do empreendimento não são iguais. A comunidade atingida, para questionar os estudos elaborados pela empresa proponente, ou conta com a ajuda de assessores aliados ou manifesta-se sem argumentação técnica, o que dificulta seu exercício do poder de veto.

Assim, o acesso significativo ao processo decisório não é adequadamente institucionalizado, já que antes da determinação da viabilidade ambiental do projeto (Antes da Licença Prévia) o debate gira em torno de questões técnicas. Após esta fase ainda há um debate técnico além de procedimentos institucionais que permitem a um dos atores políticos ter mais poder sobre o outro.

Logo, a atual estrutura do licenciamento ambiental permitiu a organização das comunidades atingidas para que estas pudessem participar da discussão do projeto hidrelétrico. No entanto, para resolver o conflito o licenciamento ambiental necessita de regras mais claras e mais igualitárias. Por exemplo, a possibilidade do empreendedor obter a Licença de Instalação antes de negociar com a população atingida, constitui um constrangimento à população atingida, pois esta está sujeita a ver a obra sendo feita sem sequer saber quando irá negociar. Além deste fato, o empreendedor nesta fase pode desapropriar a população para assim conseguir obter a Licença de Operação. De acordo com os dados coletados, esta legislação foi usada como argumento para pressionar a comunidade atingida da UHE Fumaça para que esta negociasse de acordo com os critérios e propostas elaborados pelo empreendedor.

A ausência de um espaço institucional que garanta a participação da população após a Licença de Instalação tem gerado uma insegurança nas comunidades atingidas. O fato do empreendedor construir a barragem sem necessariamente negociar com a população produz incertezas por um lado e poder de negociação por outro, já que o empreendedor pode usar o procedimento desapropriatório.

A privatização do setor elétrico também tem sido apontada como um fator que também tem prejudicado uma efetiva participação da população atingida no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas. Isto pode ser percebido pela entrevista com o técnico da FEAM. Segundo ele a privatização do setor elétrico tem efeitos no licenciamento ambiental. Para ele a lógica do capitalista é diferente. Com a privatização do setor elétrico, “o licenciamento ambiental passou a ser entendido como um procedimento cartorial” e “com a privatização se perdeu o planejamento do setor elétrico”. Segundo ele “a ELETROBRÁS está esvaziada”. No entanto, em sua opinião “a privatização (do setor elétrico) não vai parar”.

Assim, a legislação brasileira, ao regular o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental e não completamente o instituto da AIA, fez com que os dois primeiros, técnicas desta, com ela se confundissem. Conforme afirmado no Cap. 1 do presente estudo, a AIA é um procedimento muito mais amplo que a realização de um estudo de impacto ambiental ou do licenciamento ambiental. Porém, de acordo com a atual estrutura da Política Ambiental, a discussão de alternativas de desenvolvimento ocorre somente na fase anterior da Licença Prévia do licenciamento ambiental e ainda de forma incorreta, que dificilmente permite uma participação adequada da coletividade.

Segundo a entrevistada do COPAM “O licenciamento ambiental deveria ser um instrumento de planejamento completo. Não se deveria analisar os empreendimentos isolados. Há falta de planejamento, falta de consciência da população. O licenciamento ambiental não deveria ser um caminho de viabilidade. Falta uma discussão maior. A hidrelétrica está adequada? Isto se pergunta. Não se pergunta se a matriz energética está correta. Deveria ser um sistema licenciador e planejador”.

A própria exigência do termo de referência pelo órgão ambiental, o qual determina o que deve conter o estudo de impacto ambiental, deveria ser elaborado com a participação social das pessoas diretamente impactadas pelo empreendimento. Pela legislação vigente, cabe apenas ao órgão ambiental determinar instruções adicionais para a elaboração do estudo de impacto ambiental¹⁵⁹. Tal procedimento poderia não só fazer com que o EIA saísse mais bem elaborado como permitiria que a comunidade

¹⁵⁹ Vide artigo 6º da Resolução 01/86 do CONAMA. “Art. 6º. O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: (...) Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou o SEMA ou, quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área”.

soubesse desde o início da intenção da construção de um empreendimento potencialmente poluidor ou causador de degradação ambiental.

No entanto, percebe-se que o licenciamento ambiental tem sido visto como um espaço institucional de negociação e não de discussão de políticas públicas. Isto pode ser percebido pela entrevista de um dos membros do COPAM. De acordo com o entrevistado o licenciamento ambiental é adequado ao que ele denominou “*acordo social*”, ou seja, o acordo acerca da realização do empreendimento. Segundo ele “*Há a responsabilidade do empreendedor de conduzir o empreendimento da melhor forma possível, buscando as alternativas ambiental e social adequadas. Há a responsabilidade da FEAM/COPAM para verificar a viabilidade ambiental e social. Há a tarefa das comunidades atingidas de avaliar o que vai ocorrer de ponto negativo com o empreendimento para eles. Se isto for em conjunto, haverá o acordo social*”. No entanto, segundo ele “*Se algum deles não cumprir a tarefa vai inviabilizar o acordo. A palavra chave de todo este processo chama-se negociação*”.

Portanto, percebe-se que o que falta ser feito no sistema ambiental é justamente usar adequadamente um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: a AIA. Conforme já discutido no capítulo 2, o legislador pátrio ao regulamentar a AIA, limitou a utilização desta na realização do licenciamento ambiental e na confecção dos estudos de impacto ambiental - EIA -. Logo, o planejamento inexistente da política ambiental referido pela entrevistada não tem um espaço institucional adequado para ser realizado.

Pela estrutura institucional atual da legislação brasileira ambiental, as técnicas de AIA usadas no licenciamento ambiental de hidrelétricas, permitem que os impactos positivos sejam realçados e os impactos negativos minimizados, já que o proponente do projeto dispõe por determinação legal, uma equipe técnica para estas avaliações.

A preocupação do licenciamento ambiental tem sido tratar o ambiental preventivamente e o social corretivamente: a viabilidade ambiental deveria incluir análises sociais. Nos casos da UHE Fumaça e da UHE Cachoeira da Providência os custos/impactos sociais do empreendimento foram detectados nos estudos ambientais e foram questionados por ambas as comunidades atingidas, sendo estes questionamentos incorporados nos pareceres técnicos da FEAM. No entanto, na UHE Fumaça, os questionamentos dos impactos sociais não foram suficientes para considerar o empreendimento inviável ambientalmente, podendo ser mitigados ou compensados pelo empreendedor. Desta forma, os impactos sociais do empreendimento teriam que ser não

apenas diagnosticados pelos estudos ambientais, mas deveriam ser levados em conta para a discussão da viabilidade ambiental do projeto.

Percebe-se ainda que há uma descrença da população na participação no âmbito formal prevista pela legislação que institui e regulamenta o licenciamento ambiental. A aversão ao empreendedor que pode ser gerado nas comunidades atingidas durante o processo de licenciamento ambiental dificulta não só a discussão sobre a viabilidade ambiental do projeto como a própria negociação no licenciamento ambiental. Este fato pode ser evidenciado pela fala de um atingido entrevistado sobre o processo de licenciamento ambiental *“A nossa opinião hoje é que não deixe eles construir barragem. Não deixar construir o processo, fazer o levantamento. Se o processo ta caminhando é fazer uma contra proposta”*.

Assim, uma estrutura institucional que permita uma participação efetiva e adequada da população na política ambiental, poderá permitir que não só aquela decisão seja mais transparente como também pode reduzir os conflitos entre os atores políticos que atuam em uma determinada arena política. Neste sentido, pertinente citar a lição de GUNDING (1980:134)¹⁶⁰:

“Um cidadão que tem a oportunidade de participar do processo elaborativo da decisão, e que não é afrontado pela administração com o fato consumado, tem grande boa vontade para aceitar e acomodar-se à decisão. De outro lado, a participação pública no processo elaborativo da decisão pode reduzir muito o potencial do conflito, que de outra forma existiria, desde que a participação do público tenha sido em tempo oportuno e efetiva”.

Apesar de um dos casos estudados (UHE Cachoeira da Providência) ter sido vetado, conclui-se que a atual estrutura institucional do licenciamento ambiental, apesar de constituir um avanço no tratamento da questão ambiental, possui limites e sua estrutura institucional tende a favorecer a adequação dos estudos ambientais e a determinação da viabilidade ambiental dos empreendimentos propostos.

Diante das incorreções do licenciamento ambiental verificadas acima, apresenta-se na próxima seção algumas contribuições do presente estudo para a melhoria dos espaços institucionais de participação no licenciamento ambiental de hidrelétricas.

¹⁶⁰ GUNDING, Lothar. *Public participation in environmental decision-making. Trends in environmental policy and law. Suíça, Gland, 1980 apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. Cit. p. 118.*

7.6- Sugestões ao licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas

A necessidade de mudanças dos procedimentos institucionais do licenciamento ambiental é reconhecida pelo técnico da FEAM entrevistado. Segundo ele temos que *“restabelecer os fundamentos do licenciamento ambiental”*. Na sua visão a concepção do licenciamento está adequada. Portanto *“Temos que reforçar e melhorar os procedimentos”*.

Assim, o presente estudo também busca fazer contribuições neste sentido. A partir do apontamento dos avanços e limites instituídos pelo licenciamento ambiental, tentaremos neste capítulo, esboçar algumas propostas para uma melhoria dos espaços de participação na política ambiental, especificamente na arena política do licenciamento ambiental.

No licenciamento ambiental devem ser criados procedimentos institucionais que permitam ouvir todos os interessados. Deve-se assegurar, institucionalmente, que estes possam participar desde o termo de referência para discutir a viabilidade ambiental do projeto desde o início, determinando-se o que precisa ser pesquisado, discutindo as alternativas de desenvolvimento, levantando os problemas da região, fazendo um diagnóstico. Portanto, a participação da população deve ocorrer desde o início. De acordo com o parágrafo único do artigo 5º da Resolução 01/86 do CONAMA cabe ao órgão ambiental competente, ao determinar a execução do estudo ambiental, fixar *“as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos”*. No entanto, esta norma não assegurou a participação da população atingida pelo empreendimento ou qualquer tipo de consulta à comunidade para que estes estudos fossem realizados.

Deve haver um sistema institucional do licenciamento ambiental que permita a sinergia entre comunidade atingida, empreendedor e órgãos estatais. O atual sistema coloca atores políticos com interesses contrários diretamente em negociação, além de não garantir a presença dos órgãos ambientais estatais na solução dos conflitos surgidos no licenciamento ambiental.

Deve-se ainda assegurar que um levantamento completo dos bens no início da realização dos estudos seja feito para que, se o projeto seja considerado viável ambientalmente, quando ocorra o processo de negociação, esta tenha como base a época da realização dos estudos, já que com o licenciamento ambiental, pode haver a

desestímulo dos produtores de arrumar suas benfeitorias bem como produzir, o que pode diminuir suas respectivas indenizações.

Uma outra questão que se deve pensar é a mudança da atual estrutura de divisão de licenças ambientais, para que a fase anterior à Licença Prévia não constitua um espaço institucional contraditório, onde o exercício do poder de veto tem que ser realizado junto com a discussão das medidas mitigadoras e compensatórias. Assim, a participação da população deve ocorrer em quatro momentos, quais sejam: na discussão de alternativas de desenvolvimento ao projeto, na elaboração do EIA/RIMA bem como na implementação das medidas mitigadoras e compensatórias previstas nos estudos ambientais.

Na primeira etapa, haveria um espaço de interação e de diálogo entre Estado, empreendedor do projeto hidrelétrico e sociedade civil, para decidir apenas sobre a viabilidade ambiental e econômica do projeto, bem como sobre alternativas de desenvolvimento para a região do empreendimento. Após esta interação, ocorreria a concessão ou não da licença ambiental, que seria denominada nesta fase de Licença de Viabilidade (LV). Esta licença ambiental poderá ser criada tendo em vista o ordenamento jurídico vigente, conforme determina o artigo 9º da Resolução 237 do CONAMA¹⁶¹.

Somente após debatidas as questões acima e devidamente decididas é que passaríamos para a segunda etapa. Nesta, caso concedida a LV, a participação ocorreria na construção e definição dos critérios gerais de negociação, impactos causados e das medidas mitigadoras a serem implementadas durante o desenvolvimento do licenciamento ambiental. Somente com essa interação é que a Licença Prévia (LP) seria ou não concedida.

Na terceira etapa, concedida a LP, haveria a participação da população na discussão da especificação das medidas previstas no EIA/RIMA, as quais serão incluídas no PCA (Plano de Controle Ambiental). Após estas medidas é que seria concedido ou não da licença de instalação (LI).

Em um quarto momento, concedida a LI, haveria a participação da população na implementação das medidas, já na fase da licença de instalação, ocorrendo a negociação com a população atingida em primeiro lugar, antes da realização de

¹⁶¹ *Veja o texto “Art. 9º. O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação”.*

qualquer medida. Após realizada a negociação é que se poderia iniciar a construção do empreendimento e, após, conceder ou não da Licença de Operação (LO).

Tanto na terceira como na quarta etapa, deve haver uma maior presença e acompanhamento dos órgãos estatais responsáveis pelo licenciamento ambiental.

Deste modo, devem ser criados momentos oportunos de participação, onde a população possa, primeiro, discutir a viabilidade (econômica, ambiental) ou não do empreendimento hidrelétrico e, apenas depois, caso viável, discuta-se as medidas mitigadoras e compensatórias. Esses momentos diversos de participação realizariam-se através de audiências públicas. Como bem preconiza ARAÚJO e SOUZA (1993: 31):

“A negociação para o Setor Elétrico tem ocorrido principalmente nas etapas referentes à implantação dos empreendimentos. Com o propósito de evitar a transmissão de conflitos dentro do ciclo de planejamento (inventário, viabilidade, projeto básico e executivo) e do planejamento da implantação dos empreendimentos, é necessário adotar a negociação desde os instantes iniciais do processo de decisão. Assim, a incorporação da negociação de forma estruturada e sistemática ao processo decisório no ciclo de planejamento do Setor Elétrico, contribui para que os resultados dos planos de longo e médio prazos sejam mais legítimos e contemplem o equacionamento dos conflitos que são inerentes à expansão da oferta de energia elétrica”.

Com a estrutura de participação descrita acima, é que uma maior sinergia entre população, Estado e empreendedor da obra poderia ocorrer. Este modelo alternativo constitui um avanço ao atual existente, já que este, “prevê” a participação da sociedade apenas antes da análise da licença prévia, tanto na consulta pública como na audiência pública.

Deve o empreendedor pagar os custos que advierem do processo de negociação dialógico. Deve formar um “Fundo de Participação”, administrado pela população atingida. A disponibilidade de recursos financeiros para ambas as partes dá maior poder para elas, podendo haver liberdade e autonomia de contratação de técnicos para a argumentação técnica dos estudos ambientais.

Por fim, sugere-se que na terceira e quarta fase acima citadas, ao contrário do que ocorre hoje, deve-se institucionalizar o órgão competente bem como os procedimentos para a solução dos conflitos que poderão surgir. Desta forma, o órgão ambiental atuaria como um árbitro entre as partes, com poder de decisão.

CAP 8- CONCLUSÕES GERAIS

O presente estudo, por possuir um corte analítico, valorizando a dinâmica institucional do licenciamento ambiental e sua relação com a mobilização e satisfação das reivindicações das populações atingidas por barragens, reconhece sua limitação e vulnerabilidades. Especificamente, ao valorizar a análise institucional e sua relação com os atores políticos, obrigatoriamente as análises sobre formação e organização das comunidades atingidas não foram objeto principal da análise. Pretendeu, sobretudo, dar uma contribuição à reflexão científica sobre um dos principais instrumentos instituídos na Política Nacional de Meio Ambiente do Brasil, o licenciamento ambiental, apontando seus avanços e limitações.

A relação das regras institucionais do licenciamento ambiental com as ações coletivas promovidas pelas populações atingidas por barragens hidrelétricas é que gerou o problema da presente pesquisa. Esta procurou compreender especificamente como o licenciamento ambiental de projetos de barragens hidrelétricas contribuiu para a organização, mobilização e participação de populações locais atingidas por esses projetos e por outro lado, limitou a satisfação de suas reivindicações.

Sua hipótese, anteriormente definida, foi comprovada. Segundo ela o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, aliado a outros fatores conjunturais, propiciou uma estrutura de oportunidade política que contribuiu para a organização e mobilização de populações atingidas por esses empreendimentos para participar durante seu desenvolvimento. No entanto, permitiu constrangimentos a esta população e a obtenção da satisfação de seus interesses foi limitada, tendo em vista que seus contornos institucionais, bem como outros fatores, impuseram dificuldades à satisfação destas reivindicações, sobretudo o poder de veto ao empreendimento e a negociação de medidas mitigadoras e compensatórias ao projeto potencialmente poluidor.

A análise das regras institucionais e do surgimento e resultado das ações coletivas de movimentos sociais sujeitas a estas regras, como grupos locais organizados de atingidos por barragens, se faz pertinente. Assim, as regras institucionais, chamadas de “regras do jogo político”, não apenas definem os caminhos nos quais se dará a batalha dos atores na arena política. Sobretudo, têm influência nas táticas utilizadas

pelos atores sociais e nos resultados obtidos na contenção política. Assim, as regras do jogo influenciam diferentemente os atores que estão em uma contenda política.

Analisar o resultado das batalhas políticas, tendo em vista aspectos da formação social dos atores, poder político destes, por exemplo, não se trata de uma análise errada. No entanto, reduzir as análises científicas considerando apenas estes fatores e não se discutindo a relação das regras institucionais com os atores políticos como também um fator de influência na mobilização e nos resultados das ações coletivas é uma análise limitada.

Em relação à teoria das ações coletivas e dos movimentos sociais, percebeu-se também que os atores sociais como é previsto pela teoria da mobilização política, agem por uma lógica racional influenciados pelos estímulos e pelas estruturas externas aos grupos. A Audiência Pública, neste sentido, foi um dos fatores que influenciou a mobilização e organização das comunidades atingidas pela UHE Fumaça e UHE Cachoeira da Providência.

As oportunidades políticas, por sua vez, têm grande influência nas ações coletivas dos atores sociais. O conceito de estruturas de oportunidades políticas aplicado na presente dissertação de que estruturas de oportunidades políticas são configurações de forças que influenciam tanto a formação de grupos de protesto como a escolha de suas estratégias foi aplicado à análise das estruturas institucionais do licenciamento ambiental e sua relação com a participação das populações atingidas por barragens hidrelétricas.

As populações atingidas têm conseguido resultados diversos com a participação no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, umas conseguindo exercer o poder de veto e outras discutindo as medidas mitigadoras e compensatórias. Desta forma, o licenciamento ambiental tem permitido as populações atingidas se mobilizarem bem como intervir no processo decisório, apesar das limitações institucionais apontadas neste estudo.

Uma das limitações da estrutura institucional do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas é que em seus espaços institucionais de participação, antes da Licença Prévia, são contraditórios, especificamente no que se refere ao exercício do poder de veto e a discussão de medidas mitigadoras.

Ademais, após a concessão da Licença Prévia, não há a previsão institucional, na qual a participação da sociedade civil e especificamente a população atingida, pode participar para discutir as medidas mitigadoras e compensatórias, à exceção da votação

da licença ambiental no COPAM. A possibilidade da utilização do processo de desapropriação pelo empreendedor da obra hidrelétrica bem como a concessão da licença ambiental “*ad referendum*” pelo presidente do COPAM, são instrumentos institucionais que têm permitido constrangimentos à população atingida.

Percebeu-se também que a participação da população atingida tem ocorrido tardiamente no processo de licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, quando o estudo de impacto ambiental encontra-se elaborado, prejudicando a fase de planejamento e de considerações alternativas de desenvolvimento ao projeto hidrelétrico.

Ademais, quando da definição nas normas ambientais, especificamente na resolução 01/86 e 237/97 do CONAMA, de que caberia ao empreendedor realizar os estudos de impacto ambiental, permitiu-se a este um maior poder político de influir nas decisões políticas do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, tendo em vista que com este procedimento assegurou-se legalmente o poder técnico a somente um dos atores sociais, o construtor da barragem.

Desta forma, percebe-se que a atual estrutura institucional do licenciamento ambiental não permite um adequado exercício do poder de veto e sim incentiva a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias, apesar de inexistirem espaços institucionais de participação adequados para a discussão e definição destas.

A audiência pública e a consulta pública têm se tornado espaços institucionais de participação que tem permitido a mobilização da população, apesar de possibilitar ao empreendedor sanar os erros dos estudos ambientais por meio das informações complementares, adequando-se este à realidade, facilitando o processo de sua aprovação. Ademais, o espaço da consulta pública tem tido um curto espaço de tempo para sua realização.

Os órgãos ambientais apesar de ter influenciado, além, de outros fatores, na oportunidade política para o surgimento da mobilização dos grupos de protesto contra a construção de barragens, não têm tido recursos financeiros e humanos para atuar nos licenciamentos ambientais de barragens hidrelétricas. A composição do COPAM também não está adequada para atender aos diversos interesses dos conflitos de barragens hidrelétricas.

A medida provisória 2198-5, “MP do apagão”, tem influenciado os processos de licenciamento ambiental, gerando uma maior demanda de processos de Pequenas

Centrais Hidrelétricas -PCH's- em Minas Gerais, ocorrendo uma maior pressão política para a aprovação destes empreendimentos.

Estes fatos têm prejudicado a participação das populações atingidas no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, permitindo ao empreendedor da barragem hidrelétrica uma maior oportunidade política para atingir seus interesses.

A divisão de licenças do licenciamento ambiental de barragens influenciou nos impactos gerados pelos diferentes atores que nele participam. Antes da Licença Prévia, o licenciamento ambiental de barragens permitiu a aliança entre os atores políticos. Já após esta fase, apesar de permitir a articulação entre os atores, dificilmente consentiu suas demandas. Especificamente, após a Licença de Instalação, o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas impôs constrangimentos à população atingida, incentivando estas a adotar estratégias de confrontação, fora dos canais políticos, como por exemplo, ocupações de canteiros de obras.

Os espaços institucionais de participação no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, especificamente na consulta pública e na audiência pública, permitiram às populações atingidas gerar impactos procedurais, já que possibilitaram a abertura de canais de participação bem como permitiu a estas serem reconhecidas como portadoras legítimas das demandas.

No entanto, a realização de impactos substantivos têm sido dificultados pela estrutura institucional do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, já que a interferência no processo decisório do licenciamento ambiental pelas populações atingidas, especificamente o exercício do poder de veto e a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias, tem sido difícil.

Os impactos procedurais são potencialmente mais fáceis de serem realizáveis, porque existem os espaços institucionais de participação antes da Licença Prévia. Já os impactos substantivos tornam-se difíceis após esta licença ambiental, tendo em vista a inexistência de espaços de participação instituídos pela legislação.

Percebeu-se ainda que não houve uma adequada avaliação de impacto ambiental durante os processos de licenciamento ambiental estudados. A participação das populações atingidas pelas barragens nos casos estudados deu-se basicamente no nível da consulta, apesar de na UHE Fumaça, quando da realização da mediação, estas terem conseguido exercer o nível de *placation*, parceria e delegação de poder.

Apesar das limitações do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas expostas acima, este tem permitido aos empreendedores e às populações atingidas fazer

alianças com outros atores sociais, apesar da estrutura institucional assegurar aos empreendedores a assessoria técnica, tendo em vista que são obrigados a realizar os estudos de impacto ambiental. A existência de assessores às comunidades atingidas permitiu que estas populações tivessem um maior acesso aos órgãos estatais, possibilitando uma melhor negociação ambiental.

O licenciamento ambiental, apesar de todas as limitações, pode ser considerado um avanço no tratamento das questões ambientais. Torna-se necessário, entretanto, regulamentar adequadamente a Avaliação de Impacto Ambiental na legislação brasileira, o que permitiria uma melhor adequação das políticas públicas ambientais às reais necessidades do país, sem que haja um maior conflito social entre os atores políticos com interesses diversos.

A institucionalização dos procedimentos de participação após a Licença Prévia são atividades necessárias para que haja estabilidade nos conflitos sócio-ambientais que porventura venham a ocorrer no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, pois, somente assim é que os atores políticos poderão prever como e quando os problemas e divergências serão resolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA FILHO, S. S. “Os Estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade”. Documento de Política, 3. Brasília: IPEA, 1993, 93 p.4 In: ROTHMAN, Franklin Daniel et al.. **Projeto de pesquisa: Análise Interdisciplinar da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – no Licenciamento Ambiental de Usinas Hidrelétricas na Zona da Mata de Minas Gerais: alcance e limitações.** 1999.
- ARAÚJO, Braz e SOUZA, José Armando de (coordenadores). **Desafios para a Reflexão do Setor Elétrico- Políticas Públicas e Sociedade.** NAIPE-USP- Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo São Paulo. 1993.
- ARNSTEIN, Sherry R.. **Citizen Participation.** Aip Journal. July. S.d..
- BASTOS, Ilmar. Fundação Biodiversitas. Belo Horizonte. 28/08/95 In: FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A Questão Ambiental em Minas Gerais. Discurso e Política.** Belo Horizonte. 1998. p.222.
- BRASIL. Decreto- Lei 3365 de 21/06/1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.** Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 18 de julho de 1941.
- BRASIL. Lei 6938 de 31/08/1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 02 de setembro de 1981.
- BRASIL. Medida Provisória 2198-5 de 24/08/2001. **Cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências.** Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 27 de agosto de 2001.
- BRASIL. Resolução CONAMA 01 de 23/01/1986.** Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. **Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 17 de fevereiro de 1986, págs. 2548 e 2549.**
- BRASIL. Resolução CONAMA 237 de 19/12/1997. **Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências.** Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997.
- BRASIL. Resolução CONAMA 009 de 03/12/1987. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 05 de julho 1990, Seção I, Pág. 12.945.
- BRASIL. Resolução CONAMA 006 de 16/09/1987. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 22 de outubro de 1987.
- BRASIL. Resolução CONAMA 279 de 27/06/2001. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 29 de junho de 2001.

- BRASIL. Resolução ANEEL 394 de 04/12/1998. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 07 de dezembro de 1998, seção 1, p. 45, v. 136, n. 234-E.
- BROCKETT, Charles D.. **The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America**. Comparative Politics. April: 1991,253-274.
- CAPPELLI, Silvia. “O Estudo de Impacto Ambiental na Realidade Brasileira”. In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (Coordenador). **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 159.
- CHAMBAULT, J.F. “Lês études d’impact et la Communauté Européene”. 1985, pp.401-441 In: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 161.
- COMASE (Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico)- **Processos de Interação do Setor Elétrico Brasileiro com a Sociedade**. Mirian Regini Nutti (Coord.)- Rio de Janeiro: ELETROBRÁS,1994. 164 p.
- COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS – **Um sumário. Barragens e Desenvolvimento: Um novo modelo para Tomada de Decisões**. London: 2000.28 p.
- COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. **Reporte Final. Represas Y Desarrollo:-Un Nuevo Marco Para La Toma De Decisiones**. Publicado en su versión original en Inglés en el Reino Unido y Estados Unidos. Earthscan Publications Ltd. Copyright © Comisión Mundial de Represas, 2000. 404 p.
- CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DE SÃO PAULO. **Mediação e Arbitragem**. Disponível na internet [http://www.crasp.com.br/\[acesso](http://www.crasp.com.br/[acesso) em 30.09.2003]
- DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: DAGNINO, Evelina(Org.). **Anos 90 Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DAOU, Ana Maria Lima. **Políticas de Estado e a organização social camponesa: a Barragem de Sobradinho**. Rio de Janeiro, 1988. Dissertação (mestrado) PPGAS, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- EVANS, Peter. **State-society synergy: government and social capital in development**. Editor. University of California at Berkeley. Research series/number 94.
- FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente. **Jornal da feam**. Ano I, número 11. Dezembro de 2002.
- FEEMA/Petrobrás. “Vocabulário Básico de Meio Ambiente”. Rio de Janeiro: 1990 In: OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento Ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999, p. 145/146.
- FERREIRA, Lúcia da Costa. “Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania”. In: VIOLA, Eduardo e FERREIRA, Leila da Costa. **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Unicamp, 1996.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; e RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A Questão Ambiental em Minas Gerais. Discurso e Política.** Belo Horizonte. 1998. 328 p.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais.** São Paulo: Loyola, 1997. 381 p..
- _____ “A formação do cidadão no MST: Cultura Política e “Frames” Organizativos”. In: **XXIII Encontro Anual da Anpocs.** Anais. Caxambú: 1999.
- GRZYBOWSKI, Cândido. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo.** Petrópolis: Vozes, 1990.
- _____ “A resistência no campo”. Caderno do CEAS, Salvador, (94): 37-45, nov/dez 1984 In: GRZYBOWSKI, Cândido. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo.** Petrópolis: Vozes, 1990.
- GUNDING, Lothar. “Public participation in environmental decision-making”. Trends in environmental policy and law. Suíça, Gland, 1980 In: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1998, p. 118.
- IMMERGUT, Ellen M. “The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden”. In: STEINMO, Sven & THELEN, Kathleen & LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics – Historical institutionalism in comparative analysis.** Cambridge: University Press, 1992
- YIN, Robert K. **Case Study Research – design and Methods.** USA. Sage Publications. 1991. p.92.
- JORNAL PASTORAL. “**Deus criou a natureza, fez a água e a luz, mas o diabo inventou a barragem**”. Maio, 1998.
- KITSCHOLT, Herbert. **Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements** In: Four Democracies. British Journal of Political Science. 1986. 16:57-85.
- LEFF, Enrique. Globalização, ambiente e sustentabilidade do desenvolvimento In: **Saber Ambiental – Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- LEIS, Héctor Ricardo. “Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político técnico de negociação ambiental no Brasil”. In: **Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** CAVALCANTI (Org.) Recife: Cortez, 1997.
- LEMOS, Chélen Fischer de. **Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé.** Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 1999. 236 p. Dissertação (Mestrado em planejamento urbano e regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1999.
- MACADAM, Doug & MCCARTHY, John D. & ZALD, Mayer N. “Opportunities, mobilizing structures, and framing processes –toward a synthetic, comparative perspective on social movements”. In: **Comparative perspectives on social movements – Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings.** Cambridge: University Press, 1996
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1998, 894 p..

- MAGALHÃES, Sônia Barbosa. **Contribuições para um debate. Campesinato e Hidrelétricas: Uma visão sobre o 1º Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens.** Rio de Janeiro: CEDI, 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- MINAS GERAIS. Lei 12812 de 28/04/1998. **Regulamenta o parágrafo único do art. 194 da Constituição do Estado, que dispõe sobre a assistência social as populações de áreas inundadas por reservatórios, e dá outras providências.** Minas Gerais Diário Do Legislativo, 29/04/1998, Belo Horizonte, MG, Pág. 35 Col. 4.
- MINAS GERAIS. Decreto 43249 de 03/04/2003. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências.** Minas Gerais Diário Do Executivo, 04/04/2003, Belo Horizonte, MG.
- MINAS GERAIS. Decreto 43278 de 22/04/2003. **Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM e dá outras providências.** Minas Gerais Diário Do Executivo, 23/04/2003, Belo Horizonte, MG.
- MINAS GERAIS. Decreto 43369 de 05/06/2003. **Aprova o Regulamento, identifica e codifica os cargos de provimento em comissão do Instituto Estadual de Florestas - IEF e dá outras providências.** Minas Gerais Diário Do Executivo, 06/06/2003, Belo Horizonte, MG.
- MINAS GERAIS. Decreto 43370 de 05/06/2003. **Aprova o Estatuto, identifica e codifica os cargos de provimento em comissão da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM e dá outras providências.** Minas Gerais Diário Do Executivo, 06/06/2003, Belo Horizonte, MG.
- MINAS GERAIS. Decreto 43371 de 05/06/2003. **Aprova o Regulamento, identifica e codifica os cargos de provimento em comissão do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM e dá outras providências.** Minas Gerais Diário Do Executivo, 06/06/2003, Belo Horizonte, MG.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira.** 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, 108p..
- MORAIS, Fernando M. B. “O Problema da poluição ambiental em Minas Gerais: conclusões do PRONACOP, sugestões do Banco Mundial e suas repercussões junto à FEAM”. Belo Horizonte: s.n., 1990 In: FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A Questão Ambiental em Minas Gerais. Discurso e Política.** Belo Horizonte: 1998, p. 200.
- OAKLEY, Peter & MARSDEN, David. **Approaches to participation in Rural Development.** Geneva: ACC Task Force on Rural Development, ILO, 1984.
- OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento Ambiental.** São Paulo: Iglu, 1999, 259 p..
- PORTO, Paulo Pinho da Universidade do. “O Sistema de AIA em Portugal: Concepção e Funcionamento”. Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 558/535 In: OLIVEIRA,

- Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento Ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999, p. 162-164.
- PRIEUR, Michel. “Droit de l’Environnement”. 2e. édition. Paris: Dalloz, 1991, pp. 83 e 84 In: MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira**. 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p.69.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia. Experiência da Itália Moderna**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: 1996.
- ROTHMAN, Franklin Daniel. **Estado, empresas privadas e pequenos agricultores atingidos por barragens: O caso da bacia do Alto Rio Doce- Viçosa**. 1997.
- _____ “A Comparative Study Of Dam-Resistance Campaigns And Environmental Policy In Brazil”. **Journal of Environment & Development**. Vol. 10, nº 4. December 2001 317-344. Sage Publications.
- _____ “A emergência do movimento dos atingidos pelas barragens da bacia do rio Uruguai 1979-1983”. In: NAVARRO, Zander (org.). **Política, protesto e cidadania no campo: As lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1996. p. 106-136.
- _____ **Mediações nas lutas de resistência aos projetos de barragens no sudeste de Minas Gerais**. Trabalho apresentado ao VI Congresso de La Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, 25 a 29 de novembro de 2002.
- _____ **Política Ambiental e Lutas de Resistência a Barragens em Minas Gerais: Um Estudo de Caso**. Raízes: revista de ciências sociais e econômicas/Vol. 21, nº 01 (jul.-dez. 2002). Campina Grande: UDCC/PPGS, 2002, p. 45-52.
- _____ **Political process and peasant opposition to large hydroelectric dams: the case of the Rio Uruguai Movement in southern Brazil- 1979 to 1992-**. Madison- University of Wisconsin-Madison- 1993 (tese de doutorado). 439 p.
- ROTHMAN, Franklin Daniel et al.. **Estado, Setor Privado E Populações Locais: Interação Nos Projetos De Construção De Barragens Na Bacia Do Alto Rio Doce De Minas Gerais**. Universidade Federal de Viçosa (Relatório Final, FAPEMIG Projeto de Pesquisa SHA 1183/96): 1999..
- SHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. 2ª Ed.. São Paulo: Loyola, 1986.
- SIGAUD, Lygia. **O Efeito das Grandes Tecnologias sobre as Comunidades Rurais- O caso das grandes barragens**. Rio de Janeiro: 1992.
- SOUZA, Maria Regina de Miranda. **Conflito e consenso na implementação da avaliação de impactos ambientais (AIA): o setor de mineração do Estado de Minas Gerais**. Viçosa, MG: UFV, 1997. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, 1997.
- TARROW, S. **Power in Movement**. Second Edition. Cambridge: Un. Press, 1998.

- THE WORLD COMMISSION ON DAMS. **Dams and Development – A New Framework for Decision-Making.** [10 abril 2002]. (www.dams.org.br).
- TOMMASI, Luiz Roberto. “Estudo de Impacto Ambiental”. São Paulo: CETESB/Terragraph Artes e Informática, 1993. p.3 In: MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira.** 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p.6.
- WOLFE, Marshall. **Participation: the view from above.** Cepal Review. Nº 23. 1982.
- VAINER, Carlos B. **Processo e decisão: a privatização do setor elétrico brasileiro.** Trabalho apresentado à consulta Regional para América Latina da Comissão Mundial de Barragens. 12-13 de agosto, 1999. São Paulo.
- VAINER, Carlos B. e ARAÚJO, Frederico Guilherme B. **Implantação de Grandes hidrelétricas. Estratégias do setor elétrico, estratégias das populações atingidas.** Rio de Janeiro: Travessia, 1990.
- VIANNA, Aurélio, LEROY, Jean-Pierre e TAVARES, Ricardo. Lutas de Resistência ou Lutas de um Novo Modelo de Sociedade. **Revista Proposta, Setembro, 1997.**
- VIEIRA e BREDARIOL. **Cidadania e política ambiental.** Rio de Janeiro: Record, 1998.
- VIEIRA, Ubiratan García. **Limites do poder comunicativo e da argumentação técnica no licenciamento ambiental de hidrelétricas em Minas Gerais.** Viçosa, MG:UFV, 2000. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, 2000.