



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS
PÚBLICAS - PPGDAP**

GABRIELA VALENTE SIQUEIRA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO AMAPÁ: O CASO DO APROVEITAMENTO
HIDRELÉTRICO DE FERREIRA GOMES (AHE-FG)**

**MACAPÁ
2011**

GABRIELA VALENTE SIQUEIRA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO AMAPÁ: O CASO DO APROVEITAMENTO
HIDRELÉTRICO DE FERREIRA GOMES (AHE-FG)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gaio

**MACAPÁ
2011**

GABRIELA VALENTE SIQUEIRA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO AMAPÁ: O CASO DO APROVEITAMENTO
HIDRELÉTRICO DE FERREIRA GOMES (AHE-FG)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

Data da Aprovação:

13/12/2011

Banca Examinadora:

Daniel Gaio

Prof. Dr.
Orientador (UNIFAP)

AlaanUbaiara Brito

Prof. Dr.
Membro (UNIFAP)

Adalberto Carvalho Ribeiro

Prof. Dr.
Membro (UNIFAP)

Nicolau EládioBassaloCrispino

Prof.Dr.
Membro (UNIFAP)

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que a fonte seja citada.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá

Siqueira, Gabriela Valente.

Licenciamento ambiental no Amapá: o caso do aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes (AHE – FG) / Gabriela Valente Siqueira; orientador Daniel Gaio. Macapá, 2011.

100 f.

Dissertação (mestrado) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

1. Política ambiental. 2. Licenciamento ambiental - Política governamental - Amapá. 3. Direito ambiental e Políticas Públicas - Amapá. I. Gaio, Daniel, orient. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD.(22.ed.) 333.91

DEDICATÓRIA

*Aos meus pais,
a Mana e
ao Eliton,
a vocês essa conquista e todo o meu amor.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por minha vida abençoada.

Aos meus pais, pelo amor incondicional e relevado, que foi manifestado, dentre outras formas, por meio da formação que me oportunizaram, despertando em mim o gosto pela leitura e pelos estudos desde a minha tenra idade. Sem vocês essa conquista não seria possível.

Ao Eliton, com quem dividi as alegrias e dificuldades na construção deste trabalho, pelo amor, paciência e cumplicidade.

A Mana, pelo amor, apoio e torcida.

À minha querida prima Lorena, com quem sempre dividi as discussões sobre o meio ambiente e com quem troco experiências acadêmicas.

À amiga Christianny Lacy, pelas valiosas dicas para a construção deste trabalho.

Ao meu orientador Prof. Dr. Daniel Gaio, pela paciência, compreensão e dedicação com que me orientou.

À funcionária Neura, pelo suporte que ofereceu durante todo o curso.

“Apenas quando o homem matar o último peixe, poluir o último rio e derrubar a última árvore, irá compreender que não poderá comer dinheiro”

(Provérbio indígena)

RESUMO

O presente estudo analisa o licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes no Estado do Amapá (AHE-FG) — um empreendimento público-privado de interesse público que compõe as metas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no setor energético do Brasil. Os objetivos foram demonstrar, por meio da análise documental do licenciamento ambiental, a importância da realização do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA-RIMA) para a construção da Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes (UHE-FG), enfatizando o amplo conhecimento apurado e o debate com a sociedade para a viabilidade dos princípios de precaução e de prevenção no licenciamento ambiental, bem como a aplicabilidade de instrumentos legais, como a ação civil pública. Para subsidiar tal apreciação, inicialmente se construiu uma análise legal e doutrinária acerca dos principais aspectos do procedimento do licenciamento ambiental, destacando-se a relevância da realização do Estudo de Impacto Ambiental para obras e atividades potencialmente poluidoras. No segundo momento, contextualiza-se a construção da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes e, em seguida, faz-se uma verificação do cumprimento das etapas do licenciamento ambiental pelas quais o empreendimento do AHE-FG já passou. Deixa-se claro com essa análise do processo de licenciamento que a participação popular e a observância das considerações feitas nas audiências públicas devem ser tomadas como princípios e condicionantes para que o licenciamento ambiental se torne um instrumento de política pública e de controle social sobre as atividades potencialmente poluentes do meio socioambiental. O estudo não pretende esgotar a pesquisa sobre o licenciamento da UHE - Ferreira Gomes, uma vez que a obra ainda não foi concluída, não sendo possível, portanto, vislumbrar todos os desdobramentos desse empreendimento. Porém até a presente data, nota-se que o licenciamento da construção da UHE - Ferreira Gomes cumpre o que dispõe a lei, diferentemente do que já se observou em outros procedimentos realizados no Estado do Amapá, nos quais não houve discussão acerca da viabilidade ambiental, econômica e social.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Estudo de Impacto Ambiental. Relatório de Impacto ao Meio Ambiente. AHE-Ferreira Gomes. Participação popular.

ABSTRACT

The present study examines the environmental licensing of hydroelectric Ferreira Gomes in the state of Amapá (AHE-FG), a public-private project, public interest composing the goals of the Plan for Growth Acceleration (PAC) in the energy sector in Brazil.– The objectives were to demonstrate through documentary analysis of the environmental licensing the importance of completing the Environmental Impact Studies for the construction of Ferreira Gomes UHE, his extensive knowledge and debate by the Society for the viability of the precautionary principle in environmental licensing and Prevention, as well as the applicability of legal instruments, such as class actions. To support this assessment, initially built a doctrinal and legal analysis of the main aspects of the environmental licensing procedure, highlighting the importance of completing the environmental impact study for works and potentially polluting activities. The second time, contextualizes the construction of the hydroelectric plant of Ferreira Gomes and then becomes a verification of compliance with environmental licensing steps by which the enterprise of AHE - Ferreira Gomes has passed. It is made clear with the analysis of the licensing process of AHE-FG, that popular participation and compliance considerations made at the public hearings should be taken as a principle and a condition for the environmental licensing becomes an instrument of public policy environment, or is as an instrument of social control over potentially polluting activities through the social and environmental. The study does not exhaust the analysis on the licensing of UHE - Ferreira Gomes, once the work has not yet been completed, one can not foresee all the consequences from development, however to date it is noted that the licensing of construction of the Ferreira Gomes UHE fulfills the law provides that, unlike what has been observed in other procedures performed in the State of Amapá, in which there was no discussion about environmental sustainability, economic and social development.

Key-Words: Environmental Permitting. EIA/RIMA. AHE – Ferreira Gomes. Public Civil. Popular Participation.

LISTA DE SIGLAS

AHE-FG – Aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes no Estado do Amapá

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

CNO - Empresa Construtora Norberto Odebrecht S.A.

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

ELETRONORTE - Empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IMAP – Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá

LA - Licenciamento Ambiental

MP-AP - Ministério Público do Estado do Amapá

NEO –Neoenergia Investimentos S.A.

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

RIMA – Relatório de Impacto do Meio Ambiente

SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

UC - Unidades de Conservação

VET - Estudos de viabilidade técnica

AHE-FG–Aproveitamento Hidrelétrico de Ferreira Gomes

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO II– O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	19
2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	19
2.2 CONCEITO.....	20
2.3 A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	22
2.3.1 A descentralização do licenciamento ambiental.....	24
2.3.2 Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.....	28
2.4 AS MODALIDADES DE LICENÇAS AMBIENTAIS E SEUS PROCEDIMENTOS.....	29
2.4.1 Licença prévia (LP).....	29
2.4.2 Licença de instalação (LI).....	30
2.4.3 Licença de operação (LO).....	30
2.5 A POSSIBILIDADE DE RETIRADA, SUSPENSÃO, ANULAÇÃO, CASSAÇÃO E REVOGAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL.....	31
2.6 REGULARIZAÇÃO DE ATIVIDADES JÁ INSTALADAS OU EM FUNCIONAMENTO.....	32
2.7 FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO.....	33
CAPÍTULO III - ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	35
3.1 ASPECTOS GERAIS.....	35
3.2 AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	40
3.3 RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL.....	43
3.3.1 Da responsabilidade civil da empresa licenciada.....	44
3.3.2 Da responsabilidade da equipe multidisciplinar.....	46
3.3.3 Da Responsabilidade civil do Estado.....	46
CAPÍTULO IV – O CASO DO AHE DE FERREIRA GOMES.....	50
4.1 CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NO BRASIL: BREVE CONTEXTO...	52
4.2 USINA DE FIO D'ÁGUA: ALTERNATIVA AO MODELO DAS GRANDES BARRAGENS.....	59
4.3 AHE - FERREIRA GOMES.....	61
4.3.1 Da concessão de licença prévia ao AHE - Ferreira Gomes.....	63
4.3.1.1 O diagnóstico ambiental.....	67
4.3.1.2 Das audiências públicas.....	70
4.3.1.3 Ponderações em relação à concessão da licença prévia (LP).....	72
4.3.2 Da concessão da licença de instalação e do Leilão nº 03/2010 da ANEEL.....	74
4.3.3 Ação civil pública (Processo Nº 9956-38.2010.4.01.3100).....	79

4.3.4 Ponderações sobre as discussões atuais em torno do licenciamento da construção da UHE Ferreira Gomes.....	85
CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS.....	93
ANEXO I.....	99
ANEXO II.....	124
ANEXO III.....	170
ANEXO IV.....	179

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

A partir da década de 1970, com o agravamento e a intensificação das discussões sobre as externalidades ambientais do sistema capitalista causadas à sociedade, com destaque à Conferência Mundial de Estocolmo, o meio ambiente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida passa a ser qualificado como direito fundamental — posteriormente positivado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225. Assim, ocorre o que Leite, Pilati e Jamundá (2007, p.117) designam como o “esverdeamento das Constituições dos Estados”, que seria a introdução da proteção ao meio ambiente pelo Estado nesses documentos, ainda que com perspectivas distintas.

Esse movimento se remete à contestação da sociedade mundial por conta da não observância do respeito e da compreensão dos processos naturais dos ecossistemas — que possuem propriedades inerentes a sua natureza para equilibrar possíveis perturbações, como a ação e a interferência humana — no desenvolvimento das atividades econômicas do sistema capitalista. Portanto, o que se reivindica não é apenas a atenção aos processos de equilíbrio da natureza, mas ao uso que se faz desses recursos em função do desenvolvimento, considerando o respeito aos limites naturais e a responsabilidade que as presentes gerações devem ter relativamente às futuras. Segundo Cavalcanti (1998, p. 17-25), trata-se de deslocar a lógica de desenvolvimento de sua rota para o compromisso com a conservação do meio ambiente — esforço que só será possível a partir de uma visão multidimensional e multidisciplinar.

Com isso, embora o quadro de políticas ambientais englobe em sua “arena política” diversos agentes sociais, é na esfera do Estado que essas demandas se legitimam e são implantadas por meio de normas e legislações ambientais internacionais e locais, elaboradas com base nas diretrizes propaladas pelo paradigma ambiental e incorporadas pelo Direito, como se exemplifica pelos princípios da precaução e da prevenção. Sendo assim, o Estado assume um papel central na regulação e gestão da questão ambiental, intervindo como intermediador e regulador dos interesses distintos e conflitantes dos atores sociais que compõem essa “arena política”, seja em âmbito local, nacional ou internacional.

Dotado desse poder, o Estado é também o executor direto das políticas públicas ambientais nos campos de implementação de tecnologias e legislações para mitigar os impactos da atividade humana sobre o meio ambiente. É com esse escopo que o licenciamento ambiental (LA) foi instrumentalizado como dispositivo legal para regularizar e fiscalizar toda e qualquer atividade potencialmente poluente ao meio ambiente. Dessa forma, todas as ações, projetos, obras ou eventos que provoquem impactos ambientais são passíveis de licenciamento¹. O presente estudo detém-se na análise do licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes no Estado do Amapá (AHE-FG) — um empreendimento público-privado que integra as metas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no setor energético do Brasil.

O licenciamento ambiental é um procedimento complexo que compreende várias fases, dentre as quais o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA)², ambos essenciais para a concessão ou não da licença. Vale frisar que a exigência de EIA está recepcionada no art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Entretanto, cabe ressaltar que esse procedimento ambiental na prática apresenta inúmeras controvérsias, fato este que se repetiu no caso do licenciamento ambiental do AHE-FG. Salienta-se que esse empreendimento, ao contrário das atividades de mineração, por exemplo, foi amplamente debatido pela sociedade amapaense por meio de audiências públicas e de ação civil pública³.

Assim, esta dissertação tem o propósito de investigar como se desenvolveu o processo de licenciamento ambiental do Projeto de Aproveitamento Hidrelétrico do município de Ferreira Gomes (AHE-FG), salientando a existência e as consequências descritas nos estudos de impacto socioambiental, e diagnosticar as razões e os instrumentos legais que os órgãos gestores públicos tornaram viáveis para a sua execução.

Além disso, o objetivo da dissertação é demonstrar, por meio da análise documental do licenciamento ambiental da UHE-FG, a importância da realização do EIA-RIMA, enfatizando o amplo conhecimento apurado e o debate pela sociedade

¹ Art. 10, caput, Lei n 6938/1981.

² Art. 2, caput, Resolução nº01/1986 - CONAMA.

³ Processo nº 9956-38.2010.4.01.3100

para a viabilidade dos princípios de precaução e de prevenção do licenciamento ambiental, bem como a aplicabilidade de instrumentos legais, como a ação civil pública, para assegurar esses princípios.

No sentido de alcançar os objetivos propostos, o procedimento metodológico adotado se baseou, predominantemente, em pesquisa documental e bibliográfica, com auxílio da observação direta por meio de visita ao local da obra e do registro de fotografias (Anexo IV). Por sua vez, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir do levantamento de aspectos teóricos sobre o licenciamento ambiental, tendo sido analisados o arcabouço legal para a política ambiental em nível nacional e estadual, além da participação popular no licenciamento ambiental.

Santos (2003, p. 43) considera que a pesquisa documental é feita com base em documentos que não receberam tratamento de análise e síntese. Esses documentos geralmente pertencem a autores que os deram como prontos e acabados. A vantagem desse tipo de pesquisa está no fato da confiança estabelecida nas fontes documentais, no baixo custo e no contato do pesquisador com documentos originais. Como desvantagem, pode apresentar ausência de objetividade, falta de representatividade e subjetividade.

A escolha desse método se justifica pelo objeto de estudo, pois se trata da análise de um procedimento legal cujas bases são eminentemente documentais. A pesquisa documental foi realizada em arquivos públicos a fim de se obter dados qualitativos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Promotoria Estadual do Meio Ambiente e Ministério Público Federal.

Os dados levantados em cada procedimento levaram em consideração os seguintes aspectos: a) procedimentais, os quais dizem respeito ao conhecimento da realidade, critérios de exigibilidade e padrões de qualidade específicos de cada caso, procedimentos utilizados para emissão da licença, tipologia das licenças emitidas, monitoramento e avaliação, e cumprimento dos prazos; b) institucionais, que retratam as questões relacionadas à base legal e ao sistema ambiental criado, como órgão ambiental, conselho e órgãos setoriais; c) gerenciais, inerentes aos

aspectos estruturais, capacidade técnica, intersectorialidade e interação entre os instrumentos de gestão; d) de participação pública, que considera a implementação de mecanismos de participação, como reuniões, audiências públicas e conferências.

Nesse sentido, deve-se esclarecer que a dissertação ora apresentada não esgota as análises sobre o licenciamento ambiental do AHE-FG, que ainda se encontra em andamento. Entretanto, as discussões em torno dos procedimentos de licenciamento ambiental são importantes para o Direito Ambiental e para o desenvolvimento de políticas públicas que visem assegurar a participação popular.

Desta feita, o segundo capítulo apresenta um breve histórico da evolução da legislação sobre o licenciamento ambiental no Brasil, além de considerações sobre o seu conceito, a competência administrativa e a importância da inserção dos municípios como órgãos licenciadores e fiscalizadores no licenciamento ambiental. O capítulo ainda evidencia: as atividades sujeitas ao licenciamento, as modalidades de licenças e seus procedimentos, a possibilidade de retirada, suspensão, anulação, cassação e revogação da licença ambiental, a regularização de atividades já instaladas ou em funcionamento e a questão da flexibilização do licenciamento.

Por sua vez, o terceiro capítulo aborda os aspectos legais e a doutrina referente ao estudo de impacto ambiental, o papel e a importância da audiência pública e a responsabilização ambiental da empresa licenciada, da equipe multidisciplinar e do Estado.

O quarto capítulo da dissertação analisa o caso do licenciamento do aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes enquanto objeto de estudo proposto. Para tanto, inicialmente traz a contextualização do empreendimento dentro das políticas públicas do Governo Federal para o setor energético do País, como também a discussão do modelo de hidrelétricas a fio d'água como alternativa aos problemas de imensos reservatórios e inundações das antigas hidrelétricas no Brasil. Em seguida, identifica o empreendimento quanto à especificidade no contexto de abastecimento energético amapaense e do Sistema Interligado Nacional (SIN) e quanto à caracterização física e à abrangência do projeto.

Desse modo, analisa-se a concessão de licença prévia ao empreendimento do aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes a partir do exame do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental via diagnóstico ambiental, Termo de Referência do órgão licenciador e audiências públicas em Ferreira Gomes,

Porto Grande e Macapá. Também se discute a concessão da licença de instalação e o Leilão 03/2010 da ANEEL. Ademais, dispõe sobre a perspectiva e a importância da ação civil pública⁴ para a participação popular no licenciamento ambiental do AHE de Ferreira Gomes.

⁴ Processo Nº 9956-38.2010.4.01.3100

CAPÍTULO II– O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No Brasil, o licenciamento ambiental (LA) foi iniciado em alguns estados na década de 1970 com o surgimento de leis estaduais que enfocavam as atividades emissoras de poluentes, em especial as atividades industriais. Em âmbito nacional, somente no ano de 1981 o licenciamento ambiental fora disciplinado com a edição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), descrita pela Lei Federal 6.938⁵, de 31.08.1981, a qual ampliou seu escopo e tornou o licenciamento ambiental obrigatório para todos os empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras⁶. Buscou-se por meio dessa Lei uniformizar o tratamento jurídico a essa matéria em todas as unidades da Federação brasileira, não oportunizando aos estados decidirem sobre a necessidade ou não de realizar o licenciamento ou realizá-lo da forma que lhes conviesse. Nesse sentido, a Lei 6.938/81 criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), constituído por um conjunto de órgãos e instituições responsáveis pela proteção do meio ambiente. Cabe ressaltar que essa Lei foi posteriormente recepcionada pela Constituição Federal (art.225).

Para Sirvinkas (2005, p. 91), a PNMA tem como objetivo tornar efetivo o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, princípio matriz contido no caput do art. 225 da Constituição Federal. Por sua vez, Trennephol (2007, p. 81) divide o objetivo geral da PNMA em preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente. A fim de se atingir tais objetivos, o art. 9º da referida Lei instituiu, dentre outros instrumentos, o licenciamento ambiental e o zoneamento ambiental — criados para aplicar seu caráter eminentemente preventivo com eficácia.

O licenciamento ambiental e o zoneamento ambiental são importantes instrumentos institucionais de prevenção aos danos ambientais e de controle das atividades potencialmente poluidoras, tendo por finalidade organizar a relação espaço-produção. Milaré (2001, p. 112) afirma que, em uma visão holística, a totalidade compreende as partes e cada parte tem os elementos do todo; por essa

⁵ Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

⁶ Art. 9, IV, lei 6938/81.

razão, acrescenta que o licenciamento ambiental, em sua simplicidade, adquire um sentido transcendental.

A criação dos diversos instrumentos legais de aprimoramento da política ambiental tem influenciado de modo positivo as questões ambientais, haja vista ter ampliado resultados em razão da complementaridade existente nos objetivos por eles traçados. Tomando por base esse entendimento, pode-se afirmar que a utilização isolada do licenciamento ambiental não constitui uma “tábua de salvação” para resolver as causas ambientais. É necessário que o conjunto dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente seja implementado de modo a garantir a proteção ambiental em padrões sustentáveis.

2.2 CONCEITO

A legislação ambiental brasileira, uma das mais modernas do mundo, tem como base o princípio da prevenção. Além disso, possui instrumentos jurídicos que buscam evitar a ocorrência de danos ambientais, em especial aqueles advindos de atividades potencialmente degradantes do meio ambiente. Um desses instrumentos é o procedimento administrativo do licenciamento ambiental, previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), como dito acima. Para Milaré (2004, p. 482), o licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente.

A Resolução 237, de 19.12.1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), complementando a legislação federal supracitada, regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente e, em seu art. 1º, inciso I, assim o define:

(...) procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Assim, pode-se dizer que se trata de um procedimento complexo transcorrido no âmbito administrativo, por meio do qual se materializa o princípio da prevenção, preconizado pela Conferência de Estocolmo, em 1972, e consagrado na Declaração do Rio (Eco-92). Nota-se que o caráter preventivo do licenciamento ambiental tem por finalidade conhecer os possíveis impactos que uma determinada atividade pode trazer. O licenciamento ambiental também pode ser considerado uma ferramenta preventiva, posto que, ao se conhecer os possíveis efeitos negativos de atividades e empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores ao meio, pode-se mitigá-los ou até mesmo evitá-los.

O próprio conceito de licenciamento ambiental permite extrair o objetivo central desse procedimento, que é o de compatibilizar as atividades humanas com a proteção ambiental, visando defender o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade. Dessa forma, todas as ações, projetos, obras ou eventos que provoquem impactos ambientais — sejam da atividade pública ou privada — são passíveis de licenciamento ambiental. Steigleder (2005, p. 4) assevera:

[...] o Licenciamento Ambiental é plurifuncional, pois desempenha as funções de controlar as atividades potencialmente poluidoras, de impor medidas mitigadoras para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada e de marcar o limite de tolerância dos impactos ambientais.

Quanto a sua relevância, Antunes (2004, p.137) diz que o licenciamento ambiental é condição essencial para o funcionamento regular de uma atividade econômica e que a conformidade ambiental obtida por esse instrumento não é apenas uma exigência dos órgãos ambientais, mas da sociedade civil por meio de organizações não governamentais e do próprio mercado. Para o autor, o licenciamento não é uma exigência meramente burocrática por parte do órgão licenciador para se desenvolver uma atividade econômica, mas se revela como uma resposta do Estado à sociedade organizada que reivindica qualidade ambiental.

Ainda segundo Antunes (2008, p. 445), a realização do licenciamento ambiental é uma ação imperiosa ao esclarecer que os impactos ambientais são decorrentes da atividade humana sobre o meio ambiente, de acordo com a lei. À primeira vista, eles são vistos de forma negativa, no entanto, podem ser positivos ou negativos, conforme o caso. Tais aspectos só podem ser realmente definidos após a

realização de um levantamento, ocasião em que serão avaliadas todas as repercussões ocasionadas pela implementação de um determinado projeto.

2.3 A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Por ser um ato administrativo, o licenciamento ambiental obedece aos requisitos formais para sua validade, como competência, forma, objeto e finalidade. A competência administrativa para realizar o licenciamento é comum a todos os entes da Federação, como dispõem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, o parágrafo único do mencionado artigo aponta para a necessidade de uma lei complementar que fixe normas para a cooperação entre a União, Distrito Federal, Estados e Municípios no que concerne ao exercício dessa competência. Ocorre, porém, que, até o momento, tal norma não foi promulgada.

Assim, será considerado nulo o licenciamento ambiental que tiver sido realizado por ente administrativo incompetente. Observa-se que o estabelecimento da competência comum em matéria ambiental tem como fundamento a grande relevância pública atribuída ao meio ambiente. Dessa forma, caso um ente deixe de exercer sua competência e outro, ao fazê-lo, preencha a lacuna deixada por aquele, o interesse é preservado.

Os problemas surgem na hipótese de dois ou mais entes se acharem competentes para realizar o licenciamento de uma mesma atividade ou se omitirem em relação a ela. Sobre essa questão, Antunes (2000, p.104) destaca que a inexistência de um sistema claro de repartição de competência é um dos problemas mais graves da legislação ambiental brasileira. Por vezes, dois entes federativos entram em litígio porque um se acha competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontra sob a responsabilidade do outro, ou porque um acha que o outro é competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontra sob a sua responsabilidade.

Nota-se que a indefinição ocasionada por essa falta de clareza das regras para a competência pode se tornar um “jogo de empurra-empurra⁷” entre os entes

⁷ Esse jogo se caracteriza pela forma com que os entes federados — no caso do Amapá, os órgãos da esfera estadual, como IMAP e SEMA — assumem postulados opostos aos dos órgãos de gestão ambiental na esfera municipal. Essa falta de cooperação torna a competência administrativa para o licenciamento ambiental de difícil resolução.

federados, os quais, hipoteticamente podem utilizar-se dessa imprecisão para deixar de efetuar o licenciamento de uma obra, afastar de si a responsabilidade ou o peso político referente às consequências da decisão que concede ou nega a licença, ou ainda atrair para si a responsabilidade de um licenciamento ambiental de uma determinada obra ou atividade que lhe convém.

Farias (2010) destaca que a maior parte da doutrina brasileira, na busca de direcionamentos para estabelecer a competência para o licenciamento, utiliza os critérios estabelecidos pela Lei 6.938 e pela Resolução 237/1997. Cabe observar que a Lei 6.938/81 estabeleceu, no caput do seu art.10, que “[...] o licenciamento ambiental deve ser realizado em regra pelo órgão estadual, e apenas excepcionalmente pelo IBAMA” (p. 99-100). Assim, a autarquia federal deve atuar de maneira supletiva nos casos em que o órgão estadual seja omissivo ou não possua a estrutura necessária para fazê-lo, assim como nas ocasiões, atividades ou obras que tenham relevante impacto ambiental de âmbito nacional ou regional.

Com relação aos critérios de repartição de competência estabelecidos pela Lei 6.938/81, Farias (2010, p. 102) ressalta duas desvantagens:

(...) excessiva concentração de atribuições nos órgãos estaduais de meio ambiente, que não têm como cumprir a enorme demanda, e a não inclusão dos Municípios na condição de co-responsáveis pelo licenciamento, o que faz com que esse mecanismo não seja aplicado com a efetividade necessária.

O CONAMA, ao emitir a Resolução 237/97, buscou reestruturar as normas relativas à competência para realizar o licenciamento ambiental. Assim, de acordo com a referida resolução, a distribuição do poder-dever para licenciar uma determinada atividade ou obra deve levar em consideração a amplitude do impacto ambiental. O critério preponderante para a determinação do órgão licenciador (se federal, estadual ou municipal) seria a influência direta do impacto que a atividade pode ocasionar. Conforme descrito no art. 4º da Res. CONAMA 237/97,

Cabe ao *órgão federal* de execução da PNMA (o IBAMA) o licenciamento de atividades cujos *impactos são de âmbito nacional ou regional*, sendo impacto regional aquele que afeta o território de dois ou mais Estados, e impacto nacional aquele que ultrapassa os limites territoriais do país (Res. CONAMA 237/97).

Cabe ao IBAMA, ainda, licenciar atividades cujos impactos atingem terras indígenas e Unidades de Conservação(UC) do domínio da União, além de áreas

localizadas na plataforma continental, no mar territorial e na zona econômica exclusiva. Por sua vez, compete aos *órgãos estaduais*, de acordo com o art. 5º da Res. 237/97, “licenciar atividades com *impacto microrregional*, ou seja, aquele que ultrapassa os limites territoriais de um ou mais Municípios”. No caso de obras e atividades de impacto local, que não ultrapassam os limites de um município, o licenciamento poderá ser municipal.

Os critérios estabelecidos pela referida Resolução possuem inegável utilidade para a organização dos entes licenciadores. Porém, nos casos em que a Resolução afasta-se do critério da predominância dos interesses, a exemplo do critério de fixação de competência pela dominialidade do bem⁸, tais situações devem ser desconsideradas ou declaradas inconstitucionais, pois afrontam o texto constitucional ao estabelecerem competência para licenciar a órgãos que não a possuem.

2.3.1 A descentralização do licenciamento ambiental

Em face da precedência das questões globais, o Estado entrou em profunda redefinição do seu papel. A cidade surge como alternativa para uma reformulação política. Dessa forma, diante da nova ordem social, o Estado tem o dever de redobrar sua atuação sobre a dimensão socioambiental, utilizando, dentre outros métodos, as capacidades e as potencialidades locais, o que configura a descentralização das políticas públicas.

Buarque (2002, p. 42) define descentralização como “[...] transferência de autoridade e de poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, dentre as quais o município e as comunidades”. É um processo que vai além da desconcentração e permite essa transferência de poder político-institucional em escala bem menor. O processo de descentralização no Brasil avançou por força constitucional a partir de 1988 com a promulgação da Constituição Federal. O município passou a ganhar autonomia para resolver os problemas em sua esfera de competência.

No momento atual, os governos estaduais respondem pela execução da maior parte das demandas ambientais — lógica que está sendo ampliada para as esferas

⁸ Inciso I, do art. 4º, da Resolução 237/97.

locais. É notória a emergência de ações para o fortalecimento da descentralização da administração pública, e a questão ambiental está sendo inserida nesse contexto. Os estados-membros⁹ têm se empenhado em repassar para as prefeituras esse papel que a elas foi atribuído pela própria Constituição, bem como por meio da Lei 6.938/81, que estabelece como dever do município defender o meio ambiente no âmbito local. Vale ressaltar que o caput do art.10 da referida Lei não contemplou o município como ente responsável pelo licenciamento ambiental; por outro lado, o art. 11 *caput* e o seu parágrafo 1º revelam que o legislador admitiu a possibilidade dos municípios realizarem esse licenciamento.

Na própria estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o município figura como membro desde o início da sua criação e tem reconhecida sua competência na defesa do meio ambiente. O ente municipal possui a prerrogativa de editar leis específicas, como o Plano Diretor Municipal, o Código de Posturas, o Código de Edificações e demais leis que tratam da poluição sonora dos impactos visuais, da aprovação de loteamentos e da proteção do patrimônio cultural.

Essas prerrogativas conferem ao município certas vantagens no processo de avaliação e acompanhamento das intervenções potencial ou efetivamente poluidoras em seu território para a realização do licenciamento ambiental. Vale frisar que o município também conta com a riqueza de informações locais surgidas do saber ambiental construído pelas comunidades. Esses conhecimentos da realidade local constituem uma valiosa ferramenta no processo de avaliação dos aspectos físicos, bióticos, econômicos, sociais e culturais.

Entretanto, a gestão dos problemas ambientais ainda é incipiente na grande maioria dos municípios brasileiros em função da “[...] fragilidade peculiar destes entes federados no que diz respeito às questões estruturais, funcionais e operacionais” (LIMA, 2006, p. 72). Observa-se que uma das dificuldades para a descentralização do licenciamento ambiental é estabelecer critérios capazes de romper com o círculo vício sotão acentuado nos municípios brasileiros, em especial os de pequeno porte, em virtude da relação de proximidade dos agentes políticos com forças políticas locais.

⁹ Esfera onde está concentrada a maioria das ações relacionadas principalmente ao licenciamento ambiental e à fiscalização das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Assim, no processo de descentralização do licenciamento ambiental devem ser adotadas, de forma integrada, ações que levem em conta os aspectos ambientais, a participação social e a análise do impacto ambiental resultante das atividades. Deve-se impedir a fragmentação dos procedimentos em nível institucional, científico e ambiental, além de considerar os conhecimentos tradicionais, os quais são, muitas vezes, fatores determinantes para a consolidação de informações. Ao se refletir sobre tal tema, percebe-se que o grande desafio colocado para a municipalização do licenciamento ambiental é a definição de diretrizes norteadoras do processo, de modo a estabelecer, no âmbito local, um nível de organização institucional que considere os aspectos legais, estruturais, funcionais e de controle social para a atuação efetiva da prática do licenciamento.

A descentralização do licenciamento ambiental no Estado do Amapá teve seu ponto de partida com a instituição da Resolução 11/2009 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), que emitiu os critérios para o exercício da competência em conceder licenças ambientais na esfera municipal. Com a finalidade de descentralizar a gestão ambiental e integrar a atuação dos órgãos competentes para a execução da Política Estadual do Meio Ambiente, a referida Resolução estabeleceu critérios para os municípios realizarem o licenciamento ambiental de atividades e obras de interesse local potencialmente de gradadoras. Ressalta-se que a iniciativa da edição da Resolução estadual vem atender às determinações legais da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que está inserida no contexto de descentralização da gestão ambiental.

Ao analisar essa Resolução, verifica-se que o Conselho Estadual estabeleceu competência supletiva do Estado nas atividades de impacto local, de modo a evitar possíveis conflitos de competência. Entretanto, ainda não é possível notar seus efeitos práticos, uma vez que a citada Resolução possui apenas dois anos de existência. A esse respeito, Farias (2010, p. 95) destaca que “[...] os conflitos ocorrentes entre os entes federativos por conta da competência comum podem ser harmonizados com a aplicação do princípio da subsidiariedade ou supletividade”.

Nota-se que o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA) buscou estabelecer a competência para os municípios fazendo-os observar requisitos mínimos necessários para o efetivo desempenho do licenciamento ambiental. Assim,

o art. 1º da referida Resolução estabelece que: “Os municípios para realizarem o licenciamento ambiental das atividades de impacto local deverão habilitar-se junto à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA)”. Além disso, para serem habilitados junto a esse órgão, os municípios deverão cumprir as exigências instituídas no art. 2º.

A Resolução em questão também prevê a possibilidade dos municípios deixarem de possuir os requisitos mínimos exigidos para a realização do licenciamento ambiental —levando, assim, a sua desabilitação —por meio do art. 7º, parágrafo único e seus incisos. A desabilitação teria início em dois casos: a partir de denúncia fundamentada dirigida à SEMA e a partir de constatação pela SEMA do descumprimento pelo município da legislação ou o disposto na Resolução.

Em atenção à determinação de promover capacitação de técnicos, conforme prevê o art. 8.º da Res. 11/2009, a SEMA, em parceria com o Ministério Público do Estado do Amapá (MP-AP), realizou cursos de licenciamento ambiental¹⁰, os quais visavam formar e aperfeiçoar os alunos-profissionais (técnicos da área de Meio Ambiente do Estado e dos municípios amapaenses) para que pudessem realizar o procedimento municipal de licenciamento.

Há de se destacar tal iniciativa, pois uns dos requisitos essenciais para a realização efetiva do licenciamento ambiental é possuir um quadro de técnicos capacitados, sem o qual o procedimento poderá ser prejudicado por inadvertidas e divergentes interpretações da Resolução, resultando em vícios que poderão ocasionar ao órgão sofrer penalidades, se assim for julgado pela esfera judicial. A esse respeito, Castro e Fernandes (2005, p. 9) destacam que:

[...]na condição de membro do SISNAMA o município só poderá licenciar se possuir um conselho com caráter deliberativo e participação social, se editar uma legislação ambiental própria e **se tiver à disposição técnicos habilitados na área do meio ambiente (grifo meu)**.

Por outro lado, não se pode deixar de frisar que a Constituição Federal concedeu autonomia aos entes federativos. Portanto, entende-se ser insuficiente a edição de uma Resolução pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente para obrigar os municípios a fazer o procedimento ambiental. É necessário que os municípios

¹⁰ Os cursos ocorreram entre os dias 30 de novembro e 7 de dezembro de 2009, em vários municípios do Estado.

tomem a iniciativa de realizá-lo por meio da edição de lei municipal que autorize o licenciamento ambiental local, já que a Resolução do órgão consultivo e deliberativo não obriga por si só os municípios a promover o licenciamento. Nesse sentido, Farias (2010, p. 123) defende que:

De qualquer forma, para o Município poder fazer licenciamento ambiental é importante que haja uma legislação ambiental que o autorize, já que as limitações ao direito de propriedade só podem ser criadas por lei. Porém, além da existência de uma legislação municipal que autorize e discipline o licenciamento ambiental, é preciso que o Município disponibilize para o órgão municipal de meio ambiente uma estrutura mínima de trabalho, como técnicos ambientais qualificados e em número suficiente e instrumentos adequados de trabalho. Do contrário, as licenças ambientais concedidas nessa situação deverão ser questionadas no âmbito administrativo e judicial, cabendo ao órgão estadual de meio ambiente averbar e assumir esses licenciamentos ambientais tendo em vista a competência subsidiária.

2.3.2 Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental

As atividades sujeitas ao licenciamento estão expressamente definidas na Resolução 237/97 do CONAMA (Anexo I). São atividades que visam disciplinar a atuação dos órgãos ambientais por meio de critérios específicos. Quanto à taxatividade dessa lista, a doutrina se divide: uma corrente defende que se trata de recomendações para que os órgãos públicos atuem devidamente; por outro lado, a corrente majoritária advoga a ideia de que todas as atividades elencadas no Anexo I da referida Resolução estão obrigatoriamente sujeitas ao licenciamento.

No que se refere às atividades que, por sua natureza, são potencialmente degradadoras do meio ambiente, mas estão de fora da relação acima, Farias (2010, p. 46) afirma:

[...]que o critério legal para saber se determinadas atividades precisam de licenciamento se dá por meio do enquadramento das mesmas como “utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, conforme dispõe o caput do art. 10 da Lei 6.938/81. Em outras palavras, para se saber se uma determinada atividade está sujeita ao licenciamento é necessário apenas averiguar se ela é potencial ou efetivamente causadora de impactos ao meio ambiente, de maneira que é na consideração do impacto ambiental que está o critério para o descobrimento do objeto do licenciamento ambiental.

Nesse sentido, é mister considerar que qualquer atividade humana, caracterizada como ação antrópica, é capaz de modificar o meio ambiente. No entanto, existem atividades ou empreendimentos que, por sua natureza, provocam

danos ambientais mais significativos, como é o caso do objeto de estudo em questão: a construção da UHE Ferreira Gomes no Estado do Amapá.

2.4 AS MODALIDADES DE LICENÇAS AMBIENTAIS E SEUS PROCEDIMENTOS

Aspecto que merece destaque neste trabalho é, sem dúvida, o estudo das fases do licenciamento ambiental, que permitirá subsidiar discussões adiante realizadas. Assim, não se pode deixar de analisar as fases que compõem o licenciamento ambiental, ou seja, o percurso efetuado pelo Poder Público. Para Farias (2010, p.63) “[...] a burla a esses aspectos pode significar a posterior declaração de nulidade da licença ambiental concedida por parte do Poder Judiciário ou mesmo por parte do órgão ambiental”.

No art. 8º da Resolução 237/97 do CONAMA é disposto o procedimento, que se desdobra em três etapas: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação. Passar-se-á à análise de cada fase procedimental.

2.4.1 Licença prévia (LP)

A definição da licença prévia é encontrada no art. 8º da Resolução 237/97(CONAMA), segundo o qual a referida licença deve ser concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Nessa etapa, o responsável pelo empreendimento deve demonstrar seu interesse em realizar a atividade, bem como comprovar a sua viabilidade ambiental, social e econômica, uma vez que, a partir do que for constatado, o órgão ambiental responsável pelo procedimento definirá as condições legais para o desenvolvimento da atividade.

Nota-se que a licença prévia é a base na qual se alicerçará todo o procedimento do licenciamento, razão pela qual possui grande relevância e deve ser realizada criteriosamente. Dessa forma, caso essa fase não seja suprida, ou seja, se não tiverem sido realizados todos os seus procedimentos, conseqüentemente, as demais fases serão prejudicadas.

Para Farias (2010, p. 65), “trata-se de uma espécie de chancela para o início do planejamento da atividade, pois qualquer estudo ou planejamento anterior é suscetível de modificação”. São pré-requisitos à emissão da LP a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e a subsequente elaboração do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) para que os órgãos licenciadores possam avaliar se o empreendimento é de relevante interesse social e viável ecologicamente. Segundo Oliveira (2005, p. 362):

a licença prévia desempenha um papel de maior importância dentro do licenciamento em relação à licença de instalação e à licença de operação, posto que é nessa fase em que se levantam as consequências da implantação e da operação do empreendimento e em que se determina a localização do empreendimento.

É durante a licença prévia que se identificam os possíveis impactos provocados pela atividade, bem como se estão previstas as medidas compensatórias ou mitigadoras para os mesmos. A licença prévia é de fato o marco para o licenciamento, isto é, o momento em que se decide sobre a possibilidade de execução ou não do empreendimento.

2.4.2 Licença de instalação

De acordo como art. 19 do Decreto 99.247/90, essa licença autoriza a instalação do empreendimento ou atividade segundo as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, os quais constituem motivo determinante.

Durante essa fase, elabora-se o Projeto Executivo, que consiste na reestruturação do projeto original a partir de prescrições técnicas, visando ajustar a instalação do empreendimento à proteção ambiental. Após a aprovação do referido projeto, o órgão ambiental autoriza a implantação da atividade.

2.4.3 Licença de operação

A definição de licença de operação é também encontrada no art. 19 do Decreto 99.247/90. Tal licença autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, como as medidas de controle ambiental e os condicionantes determinados para a operação.

Observa-se que se trata de um ato administrativo conclusivo por meio do qual é autorizado o início das atividades. Vale ressaltar que essa licença indica as medidas de controle e padrões de qualidade ambiental que servirão de limite para o funcionamento da atividade e aponta as condições a serem obedecidas pelo empreendedor para não ter suspensa ou cancelada a respectiva licença ambiental. Caso não lhes obedeaça, o empreendedor pode ser responsabilizado administrativa e civilmente pelos danos causados.

Vale salientar que as etapas acima mencionadas são obrigatórias em âmbito federal. Como os estados possuem competência para legislar concorrentemente com a União sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição, o licenciamento realizado pelos órgãos estaduais obedecerá à legislação de cada um dos estados. Entretanto, a legislação estadual deve observar as normas gerais editadas pela União, de modo a não restringir as regras impostas para o licenciamento federal e a não criar uma legislação mais permissiva em âmbito estadual.

2.5 A POSSIBILIDADE DE RETIRADA, SUSPENSÃO ANULAÇÃO, CASSAÇÃO E REVOGAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

A licença não possui caráter definitivo, pois, como todo ato administrativo, está sujeita à revisão. Nesse sentido, ela assegura ao seu titular uma estabilidade temporal. Assim, equivale a um compromisso estabelecido entre o empreendedor e o Poder Público: o empresário se compromete a implantar e operar a atividade segundo as condicionantes da licença e o Poder Público lhe garante que, durante o prazo de vigência da licença, obedecidas suas condicionantes, nada mais lhe será cobrado.

Conforme exposto pelo inciso IV do art. 9º da Lei 6.938/81, “o licenciamento é a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. É um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Nota-se que a própria Lei prevê a possibilidade de revisão desse ato, a qual pode ocorrer em três situações distintas, de acordo com o artigo 19 da Resolução 237/97 - CONAMA, a saber: o descumprimento das condicionantes por parte do empresário; a descoberta de omissões ou falsas

informações relevantes que subsidiaram a emissão da licença; ou ainda a superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

2.6 REGULARIZAÇÃO DE ATIVIDADES JÁ INSTALADAS OU EM FUNCIONAMENTO

Apesar de todo o arcabouço legal que prevê a realização do licenciamento ambiental para as atividades potencial ou efetivamente poluidoras, Antunes (2000, p. 448) aponta os casos das empresas que ainda não conseguiram obter o licenciamento ambiental segundo prescrito na lei. De acordo com ele, existem empresas que “[...] funcionam sem a licença ambiental devido à falta de estrutura dos órgãos ambientais, fato que ocorre em todas as unidades da Federação”.

Segundo Farias (2010, p. 59), tal situação ocorre em virtude de duas problemáticas: 1. alguns empreendimentos afrontam tão diretamente a legislação ambiental que o licenciamento não pode ser viabilizado —e por essa razão a atividade deve ser paralisada; 2. existem atividades que, apesar da ausência do licenciamento, apresentam condições de se regularizar, desde que cumpram determinadas exigências — e portanto, não precisam ser paralisadas.

Dessa forma, entende-se que são passíveis de regularização as atividades que não possuem a licença, mas para as quais o responsável pelo empreendimento tomou as medidas necessárias de prevenção, adequando o desenvolvimento da atividade. Por outro lado, nota-se que não há possibilidade de regularização de empreendimentos desenvolvidos sem que se tenha observado, no caso concreto, medidas de prevenção da ocorrência de danos ambientais.

Para proporcionar a regularização das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, a Medida Provisória 2.163-41/2001 criou o Termo de Compromisso, o qual é descrito por Fink(*apud* Farias, 2010, p.58) como título executivo extrajudicial que tem o efeito de “[...] suspender a aplicação e a execução das sanções administrativas por um período de 90 dias até três anos, a contar da data do requerimento [...], podendo ser prorrogado por igual tempo”. Nesse sentido, segundo o art. 79-A da Lei 9.605/98, para que seja efetiva a Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA

[...] ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

Sobre esse instituto do Direito Ambiental, importa considerar que se trata de uma espécie de moratória aos criminosos do meio ambiente para que estes a utilizem e não sejam punidos. A criação do referido instituto fez com que a Lei 9.605/98 perdesse muito de sua eficácia. Outro mecanismo também utilizado para esse fim — mas que possui natureza jurídica diversa — é o Termo de Ajustamento de Conduta, proposto pelo Ministério Público e frequentemente utilizado no Estado do Amapá (TRENNEPHOL, 2007).

2.7 FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO

O Governo Federal pretende mudar a regra para concessão de licenciamento ambiental por meio da edição de diversos decretos visando à redução de custos e à aceleração de obras em portos, rodovias, hidrovias, linhas de transmissão e plataformas de petróleo. O objetivo é reduzir custos, acelerar a concessão de licenças, flexibilizar normas e proporcionar maior segurança jurídica para os empreendedores. Entretanto, as normas sobre licenciamento ambiental estão consubstanciadas em Resoluções do CONAMA, daí surge o questionamento sobre se seria lícito o Poder Executivo Federal disciplinar a matéria por decreto presidencial, esvaziando as atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Observa-se que a pretensão de regulamentar por decreto constitui uma centralização da Política Nacional do Meio Ambiente, o que se configura ilegal. Isso porque o art. 8º, inciso I, da Lei 6.938/81 dispõe que compete ao CONAMA “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos estados e supervisionado pelo IBAMA”. E seu inciso VII, de modo mais abrangente, atribui ao colegiado estabelecer “normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”.

A alegação de que algumas instituições demoram para apreciar licenciamentos aponta para o risco de criação de “licenciamentos por decurso de prazo”, a exemplo dos decretos-lei existentes no período do regime ditatorial. Se concretizada, a anunciada federalização do licenciamento ambiental para obras nas áreas de petróleo, mineração e energia elétrica significaria, ou poderá significar, um retrocesso — como no caso do Estado do Pará, onde houve uma volta à situação anterior a 1995, quando foi promulgada a Lei Ambiental do Estado. Tal ação pode ser compreendida como contrária à descentralização das decisões, da gestão e do controle ambiental. Como bem descrito por Tembra:

Mais que isso, seria uma agressão ao princípio federativo e a tomada de um caminho contrário ao trilhado pelos países mais desenvolvidos, onde a tendência é pela descentralização das decisões, inclusive aquelas relacionadas com a gestão e o controle ambiental. O Estado do Pará não pode continuar exposto a casuísmos a ser verdadeira a versão então difundida pela imprensa nacional. O Estado do Pará tem que reagir neste momento, sugerindo o encaminhamento político de uma proposta que seguramente iria inflamar os debates no Congresso Nacional, que seria a retomada de uma tese que chegou a ser levantada durante a Constituinte de 1988, na época sem grande receptividade. Deveríamos propor uma mudança constitucional retirando da União e transferindo para os Estados os direitos sobre o seu subsolo, pois é este o modelo já adotado por praticamente todos os países desenvolvidos (TEMBRA, 2009, p. 1).

Além do governo federal pretender flexibilizar o licenciamento para agilizar várias obras de infraestrutura, tenciona-se também rever a Resolução 1/86 - CONAMA, que exige estudo de impacto ambiental e licenciamento prévio para duplicações de rodovias. Busca-se também reduzir a discricionariedade administrativa dos órgãos ambientais, que passariam a ter que lidar com regras padronizadas para a concessão de licenciamento, olvidando-se a variedade de problemas socioambientais no Brasil. Pode-se inferir que não são as resoluções do CONAMA que obstam o desenvolvimento do País, pois o que está em discussão é a obediência à Constituição Federal e à efetiva observância aos princípios ambientais da precaução e da prevenção.

CAPÍTULO III - ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Antes de expor as questões procedimentais e legais do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), é importante contextualizá-lo. A sociedade global busca o desenvolvimento econômico, o qual deve ser associado ao desenvolvimento sustentável. Por essa razão, observa-se pela edição de leis uma nova postura em relação às questões ambientais, econômicas e sociais do mundo contemporâneo. Assim, surgem novas regras, instrumentos e procedimentos voltados à promoção da sustentabilidade em várias dimensões. Nesse contexto, destaca-se a relevância do Estudo de Impacto Ambiental como um instrumento hábil a compatibilizar o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e o uso racional dos recursos.

O objeto de estudo em questão — o licenciamento ambiental da UHE Ferreira Gomes — é um processo que ainda está em andamento. Um ponto que apresentou problemáticas e questionamentos foi o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), ferramenta indispensável para o licenciamento de grandes empreendimentos, como é o caso da UHE Ferreira Gomes. Por isso, antes de uma análise local, faz-se necessário conhecer os aspectos gerais desse instrumento, bem como sua importância e responsabilidades cabíveis no caso de descumprimentos legais.

3.1 ASPECTOS GERAIS

Os estudos prévios para identificação dos impactos provocados por determinada atividade são imprescindíveis ao licenciamento ambiental, tendo inclusive fundamento no princípio da prevenção. Portanto, é pertinente que se façam algumas considerações sobre o Estudo de Impacto Ambiental. Preliminarmente, cabe definir o que se entende por impacto ambiental, conforme preceitua o art. 10 da Resolução 1/86 - CONAMA:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II – as atividades sociais e econômicas;
- III – a biota;
- IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V – a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986).

Vê-se que o referido artigo traz uma noção de sócio biodiversidade no entendimento do que pode ser um impacto ambiental. Porém, de acordo com Trennephol (2007, p.108) “[...] nem toda alteração ao meio ambiente constitui dano ecológico, pois nem todas elas, obviamente, podem gerar prejuízos à natureza”. Nesse sentido, mesmo que o impacto possa não ter um caráter negativo, só se poderá saber isso mediante amplo estudo de viabilidade do empreendimento.

Ressalta-se que, conforme determina o art. 225, §1.º, IV da Constituição Federal de 1988, é obrigatória a exigibilidade de Estudo de Impacto Ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. É importante destacar as exigências mínimas que um Estudo de Impacto Ambiental deve contemplar. Assim, de acordo com o artigo 5º da Resolução 01/86 - CONAMA, o EIA deverá: observar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução; 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 afetada pelos impactos, 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, além de sua compatibilidade.

Tais diretrizes visam à prévia identificação de todos os possíveis impactos dos empreendimentos ou atividades, verificando a sua tolerabilidade e já informando as medidas mitigadoras e compensatórias adequadas, o que consagra, assim, o princípio da prevenção. Não se obtendo a segurança necessária em relação aos efeitos do empreendimento a ser licenciado, o Estudo de Impacto Ambiental autorizará a imediata interrupção dos trabalhos, tornando inviável o seu licenciamento e implicando a materialização do princípio da precaução.

Cabe registrar aqui que danos provocados por algumas atividades possuem significados diferentes para os autores envolvidos no processo. Para Leff (2001, p. 107-108), as perspectivas de impacto, custo, dívida e distribuição ecológica não definem o conflito ambiental. As compensações diante de danos ecológicos, conforme as regras econômicas dominantes, fazem com que o conflito apareça como uma discordância do que seja impacto ou custo, ao invés de defini-lo em

termos de perspectivas culturais diferentes, de atores sociais que possuem localização diversa dentro do campo.

Os empreendedores, por sua vez, introduzem uma nova percepção ao apresentarem o empreendimento sempre como um passo a mais em direção ao chamado “progresso”. Oferecem inúmeras possibilidades tecnológicas para mitigar impactos e corrigir danos sem, contudo, considerar a viabilidade ambiental de seus projetos. As soluções técnicas estariam aí para provar essa viabilidade, acordadas pelo Relatório de Impacto Ambiental-RIMA e pelo Estudo de Impacto Ambiental-EIA.

Assim, tem-se que o ideal seria que os possíveis danos provocados por uma determinada atividade fossem analisados de acordo com a ótica dos grupos envolvidos no processo, a fim de que se obtivesse um estudo mais próximo possível da realidade dos diferentes participantes.

Após a conclusão do EIA, deverá ser elaborado o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, o qual é parte integrante do EIA e está destinado ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do empreendimento.

O RIMA —Relatório de Impacto Ambiental — é o relatório que reflete todas as conclusões apresentadas no EIA. Deve ser elaborado de forma objetiva e possível de se compreender, ilustrado por mapas, quadros, gráficos, enfim, por todos os recursos de comunicação visual.

Deve também respeitar o sigilo industrial (se este for solicitado) e pode ser acessível ao público. Para isso, deve constar no relatório:

- 1 - Objetivos e justificativas do projeto e sua relação com políticas setoriais e planos governamentais.
- 2 - Descrição e alternativas tecnológicas do projeto (matéria-prima, fontes de energia, resíduos etc.).
- 3 - Síntese dos diagnósticos ambientais da área de influência do projeto.
- 4 - Descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação da atividade e dos métodos, técnicas e critérios usados para sua identificação.
- 5 - Caracterização da futura qualidade ambiental da área, comparando as diferentes situações da implementação do projeto, bem como a possibilidade da não realização do mesmo.
- 6 - Descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras em relação aos impactos negativos e do grau de alteração esperado.
- 7 - Programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos.
- 8 - Conclusão e comentários gerais.

Deve-se lembrar que a SEMA (Secretaria do Meio Ambiente) fornece o Roteiro Básico para a elaboração do EIA/RIMA, a partir do que poderá se desenvolver um Plano de Trabalho que deverá ser aprovado pela Secretaria (TAUK, 2006, p. 34).

O RIMA reflete as conclusões do EIA, que devem ser descritas em linguagem acessível ao público leigo. Assim, trata-se de um resumo no qual constam a descrição do projeto, sua área de influência, as alternativas de localização da obra, a

identificação e a avaliação dos impactos ambientais, e as medidas para corrigir, mitigar ou compensar tais impactos.

Quanto à competência da realização do EIA-RIMA, o art. 7º da Resolução 01/86 - CONAMA dispunha que esse procedimento caberia a uma equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto. Esse dispositivo, que visava garantir a independência da equipe responsável pela elaboração do estudo em relação ao empreendedor interessado na licença, foi, infelizmente, objeto de revogação, de modo que hoje o proponente de um projeto pode contratar diretamente a equipe para a realização do estudo.

Atualmente, o art. 11 da Resolução 237/97, que regulamenta a Lei da PNMA, dispõe que o EIA-RIMA será realizado por técnicos habilitados, correndo as despesas à custa do empreendedor. Não exige qualquer independência da equipe. É claro que as opiniões apresentadas pelos especialistas, se sonegadas, ocultadas ou manipuladas, sujeitam o estudo à nulidade e tipificam crime contra a Administração Pública Ambiental, conforme dispõe o art. 68 da Lei n.º 9.605/1998. Entretanto, a Lei não garante que essa equipe multidisciplinar atue de forma imparcial nas observações que serão elencadas nesses documentos.

De fato, nota-se que a vinculação direta entre o proponente do projeto e a equipe multidisciplinar pode, de fato, comprometer a lisura do licenciamento ambiental, pois cria uma situação de subordinação entre os técnicos e o empreendedor que os contrata para realizar o estudo. Vale salientar ainda que os órgãos responsáveis pelo licenciamento nem sempre terão equipes disponíveis para ir a campo e conferir a veracidade das informações contidas no EIA-RIMA, o que poderia facilitar omissões ou manipulações.

Dessa forma, esse aspecto do licenciamento lhe confere uma conotação política, pois o EIA-RIMA é confeccionado por uma equipe contratada pelo próprio empresário, ficando clara a obviedade da parcialidade na elaboração do relatório. Portanto, apesar de existirem leis atentas a um minucioso procedimento de licenciamento ambiental, elas pecam no sentido de deixar brechas que permitem alguns tipos de situações que acabam por favorecer os interesses do empreendedor em detrimento do que possa vir a acontecer com o meio ambiente.

Quanto à habilitação da equipe, isso se dá com a inscrição de seus membros no Cadastro Técnico Federal de Atividades, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. No cadastro constam as pessoas físicas e jurídicas que se dedicam à consultoria técnica sobre problemas ambientais.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à publicidade dos estudos. O CONAMA, por meio da Resolução 01/86, menciona que o Relatório de Impacto Ambiental será disponibilizado para que a comunidade o consulte. Como tal dispositivo deve ser lido em consonância com o art. 225, § 1º, IV da Constituição Federal, que dispõe sobre a publicidade do EIA-RIMA, verifica-se que a restrição contida na Resolução 01/86 não se sustenta. Em outras palavras, é permitida a consulta do EIA-RIMA como um todo, e não apenas do relatório de impacto, que, vale repetir, o integra. Nesse sentido, o exame das normas reguladoras do Estudo de Impacto Ambiental no Brasil, à luz da sua importância constitucionalmente reconhecida, permite concluir que:

- ✓ O Estudo de Impacto Ambiental consagra a materialização dos princípios da prevenção e da precaução;
- ✓ Os órgãos ambientais devem exigir a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras;
- ✓ Os Estudos devem levar em consideração a diversidade social e cultural dos atores envolvidos para definir os impactos a serem compensados e mitigados;
- ✓ A equipe multidisciplinar deve gozar de independência;
- ✓ Caso tais atividades estejam listadas na Resolução 01/86 - CONAMA, haverá sobre elas uma presunção absoluta acerca da obrigatoriedade de exigência do Estudo de Impacto Ambiental, o que implica o impedimento de que os órgãos públicos ambientais dispensem, nessas hipóteses, tal exigência;
- ✓ A lista de empreendimentos e atividades prevista no art. 2º da Resolução CONAMA 01/86 é exemplificativa, e não exaustiva;
- ✓ A Resolução 237/97 -CONAMA não alterou ou revogou a lista de atividades prevista no art. 2º da Resolução 01/86 - CONAMA. Assim, qualquer alteração normativa que ocasione simples revogação da Resolução 01/86 -

CONAMA, mostrar-se-á temerária e ofensiva aos princípios da prevenção e da precaução.

Seria prudente, contudo, promover a atualização periódica da referida listagem para incluir novos empreendimentos e atividades cujos impactos tenham se revelado significativos, assim como para excluir outros cuja relevância não é mais vislumbrada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente. Nesse sentido, corrobora Farias (2010, p. 68) ao afirmar que:

[...] o estudo e o relatório de impactos ambientais são exigidos apenas em relação às atividades potencial ou efetivamente causadores de *significativa* degradação ambiental. Se o impacto ambiental não for significativo, deverão ser aplicados os estudos ambientais, de natureza menos complexa, elencados no inciso III do art. 1 da Resolução nº 237 do CONAMA (...)

Assim, o Estudo de Impacto Ambiental fica adstrito às atividades que provoquem expressivas alterações no meio físico ou socioeconômico. As atividades menos agressivas não ficam isentas, mas são avaliadas por instrumentos mais simplificados.

3.2 AUDIÊNCIA PÚBLICA

A publicidade dos estudos ambientais insere-se em um contexto de construção de uma “cidadania ambiental”. Mais que uma aprendizagem de comportamento ambiental, reflete uma demanda social proveniente da pressão dos problemas ambientais sofridos pela população em seu cotidiano. Nesse sentido:

[...] as demandas ambientalistas foram responsáveis pela inserção da participação democrática da sociedade no processo de decisão sobre questões ecológicas. Construída a partir da luta social, a conquista da cidadania ambiental seria responsável pela efetiva participação da sociedade civil organizada na esfera pública de negociações sobre o gerenciamento de recursos naturais (SANCHEZapud LIMA, 2006, p. 90).

Dentre os princípios que garantem a tutela do meio ambiente como uma finalidade primordial do Estado brasileiro e que possibilitam o exercício da cidadania ambiental, estão os princípios da informação e da participação comunitária, que integram o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas,

inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios.

Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos.

O princípio da informação encontra ampla fundamentação no ordenamento jurídico brasileiro. Com a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, inaugura-se uma nova fase da política ambiental. Além de constituir uma tentativa de sistematização da matéria ambiental, ela adota como objetivo a divulgação de dados e informações para que se forme uma consciência pública sobre a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente. A publicidade visa, ainda, permitir que a população participe ativamente das discussões a respeito da viabilidade de obras e atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental.

No que se refere à participação, esse princípio enfatiza a integração da comunidade nos processos de definição, implantação e execução de políticas públicas ligadas à proteção ambiental. Assim, o princípio da participação permite que o cidadão tome parte nas decisões da Administração Pública sobre o destino de recursos naturais e sua conservação. O principal caminho para sua efetivação na esfera administrativa são as audiências públicas realizadas para o licenciamento ambiental, depois de concluído o EIA-RIMA, como forma de divulgar e discutir seus resultados. Normalmente, é nesse momento que são levantados problemas e discordâncias em relação aos impactos socioambientais, como se verifica no caso da UHE de Ferreira Gomes.

Nesse sentido, a audiência pública é um instrumento que visa democratizar a Administração Pública por meio da interlocução entre a sociedade civil, os empreendedores e o órgão público responsável pela gestão dos recursos naturais. Possui também uma função legitimadora, pois pretende assegurar uma força maior às decisões da Administração.

A realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental foi regulamentada pela Resolução 09/87- CONAMA, um ano depois de ter sido editada a Resolução 06/87 - CONAMA, dirigida especificamente ao licenciamento ambiental de obras de grande porte, em especial àquelas nas quais a União possui interesse, como as obras de geração de energia elétrica.

A principal finalidade da audiência pública consiste em possibilitar a participação direta da comunidade na tomada de decisão quanto à viabilidade do empreendimento. Para tornar possível a participação, durante a audiência comenta-se o EIA-RIMA para a comunidade, que, ciente das implicações ambientais da implementação do projeto, fica apta a contestá-lo.

Segundo Machado (2004, p.241-244), a audiência busca a prestação de informações ao público e a transmissão de informações do público para o órgão licenciador. A ata da audiência pública, juntamente com o EIA-RIMA, servirá de base para análise e parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto. Por isso, a audiência — devidamente retratada na ata e em seus anexos — não poderá ser posta de lado pelo órgão licenciador, da mesma forma que este deverá pesar os argumentos nela expendidos e a documentação juntada. Constituirá nulidade do ato administrativo autorizador — que poderá ser invalidado pela instância administrativa superior ou por via judicial — quando o mesmo deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e de seus anexos.

De acordo com o art. 3º da Resolução 09/87 - CONAMA, a direção da audiência cabe ao órgão licenciador, que, após a exposição do projeto e do Relatório de Impacto Ambiental, dá início às discussões. Assim, segundo Machado (2004, p. 243), por “exposição objetiva” entende-se aquela que não toma o partido do projeto nem opina contra ele. Trata-se de uma abordagem imparcial e sem pré-julgamentos em relação ao projeto. O que se procura evitar, mas muitas vezes acontece, é que a equipe interdisciplinar, ou até mesmo o órgão licenciador, “vista a camisa” do empreendedor e transforme a audiência pública em pura apologia da atividade ou obra. Se forem exaltadas as informações positivas sobre determinado projeto, por exemplo, e minimizadas aquelas relacionadas aos impactos negativos, a discussão e, via de regra, a participação da comunidade na decisão são inviabilizadas.

Para evitar que isso aconteça, parece ser menos parcial — como se tem feito — que o projeto e seu EIA-RIMA sejam apresentados pela equipe multidisciplinar, evitando-se a participação direta do requerente da licença. Quanto ao procedimento da audiência pública, de acordo com o art. 2º, §1º da Resolução 09/87 - CONAMA, o

órgão licenciador, após o recebimento do EIA-RIMA, deverá fixar em edital e anunciar pela imprensa local a abertura do prazo para o requerimento da mesma, que é de no mínimo 45 dias. No edital devem constar os dados indispensáveis para a identificação do empreendimento, sua natureza e área de influência. Em outras palavras, o órgão licenciador deve divulgar informações que permitam à comunidade conhecer o empreendimento que se pretende realizar e os impactos deles decorrentes.

A realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental é um avanço no que diz respeito ao procedimento de tomada de decisão. Como visto, superar o tecnicismo e abrir o processo de tomada de decisões administrativas que engendram riscos ecológicos são caminhos essenciais na atualidade. Nesse sentido, as audiências constituem espaços de participação da sociedade civil.

As normas que regulamentam o licenciamento ambiental brasileiro formam um procedimento adequado para a prevenção de danos ao meio ambiente, tendo como pano de fundo a Constituição Federal e os princípios do Direito Ambiental. Entretanto, acredita-se que questões legais poderão ser perfeiçoadas, principalmente quanto à vinculação direta entre os empreendedores e as equipes responsáveis pela elaboração de estudos ambientais.

Atualmente, porém, as licenças concedidas não são motivadas pelas autoridades que as assinam. O que as fundamentam são pareceres técnicos, dos quais a autoridade retira suas condições de validade. O que se observa é que raramente as decisões motivadas levam em consideração o que foi discutido nas audiências públicas.

Quando as autoridades administrativas se reportam apenas ao parecer técnico para tomar sua decisão, retira-se a possibilidade da sociedade civil questioná-la, ou pelo menos se dificulta a discussão. Dessa forma, pode-se dizer que argumentos técnicos são trunfos das autoridades públicas contra as contestações da sociedade porque estão fundados em uma presunção de verdade.

3.3 RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL

O agente causador de dano ao meio ambiente deve responder administrativa, civil e penalmente. Nesse sentido, a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 225, § 3º que:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão aos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e *administrativas*, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Assim, todos os que contribuem para a ocorrência do dano ambiental devem ser responsabilizados na medida de sua participação. Nota-se que são responsabilizados os agentes diretos e indiretos.

A construção de usinas hidrelétricas e a extração mineral são atividades consideradas potencialmente degradadoras do meio ambiente, de sorte que é essencialmente necessária para a sua execução a expedição de licença baseada no Estudo de Impacto Ambiental, como já foi dito antes. Vale destacar que a potencialidade de causar danos significativos ao meio ambiente persiste mesmo que o empreendimento seja realizado em cumprimento a todas as condições impostas pela licença ambiental.

Dessa forma, no caso de danos ambientais decorridos exclusivamente do cumprimento das regras estabelecidas pela licença ambiental, deve-se verificar, com base nas regras e princípios aplicáveis à responsabilidade civil ambiental, quem pode ou não ser responsabilizado por tais danos: a empresa licenciada, os órgãos ambientais responsáveis pela expedição das licenças ou os dois conjuntamente.

3.3.1 Da responsabilidade civil da empresa licenciada

A responsabilidade civil ambiental precisa estar fundamentada na teoria do risco integral, segundo a qual deve ser responsabilizado todo aquele que exerce uma atividade de risco. Considerando ainda que o princípio do poluidor-pagador impõe ao poluidor o dever de arcar com os custos da prevenção, reparação e repressão da poluição, observa-se que a empresa licenciada será sempre responsável pelos danos decorrentes da sua atividade, visto que é ela quem lucra economicamente.

Cabe destacar que, do ponto de vista da responsabilidade civil do empreendedor, é completamente irrelevante analisar a licitude ou ilicitude da atividade, ou seja, é indiferente observar se o poluidor agiu ou não em desacordo com os padrões estabelecidos pela licença ambiental. As discussões nesse sentido têm apenas o condão de afastar a culpabilidade do agente, o que é totalmente desnecessário em face da teoria objetiva da responsabilidade, prevista no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, que requer apenas os pressupostos da conduta, o dano ao meio ambiente e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano ocasionado.

A permissão de atividade, mediante certos requisitos, e o fato de a empresa estar agindo com a observância desses requisitos não exclui a *responsabilidade*, pois não se trata de analisar a violação de uma norma preestabelecida, mas de verificar se houve dano causado pelo risco dessa atividade (ROCHA, 1996, p. 145).

Não obstante a verificação da licitude ou ilicitude da atividade ser desnecessária para configurar a responsabilidade civil da empresa licenciada, essa distinção se revela extremamente importante nos campos da responsabilidade penal e administrativa. Pelos motivos acima já apontados, é também desnecessário verificar se o Estudo de Impacto Ambiental foi realizado de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo órgão ou entidade ambiental competente para o licenciamento ou se foram utilizadas as técnicas mais avançadas.

Nesse último caso, a existência de um Estudo de Impacto Ambiental irregular será apenas importante para configurar a responsabilidade civil, penal e administrativa da equipe multidisciplinar que realizou o estudo, mas não para afastar a responsabilidade civil ambiental do empreendedor. Sendo assim, encontra-se a seguinte afirmação:

Não libera o responsável nem mesmo a prova de que a atividade foi licenciada de acordo com o respectivo processo legal, já que as autorizações e licenças são outorgadas com a inerente ressalva de direitos de terceiros; nem que exerce a atividade poluidora dentro dos **padrões fixados**, pois isso não exonera o agente de verificar, por si mesmo, se sua atividade é ou não prejudicial, está ou não causando dano (SILVA, 2002, p. 314).

Por fim, é importante enfatizar que, na hipótese de existir mais de um empreendedor, haverá entre eles o vínculo da solidariedade passiva, de forma que todos os empreendedores ou cada um individualmente poderá ser responsabilizado

pela integralidade do dano. Todavia, aos que responderem pela totalidade do dano fica assegurada a ação de regresso em face dos demais responsáveis.

Essa solidariedade encontra seu fundamento legal no art. 942, parte final, do Código Civil, que preconiza que, se o dano tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação; mas também, e principalmente, na Constituição Federal, que dispõe em seu art. 225, § 3º que aqueles que praticarem condutas e atividades lesivas ao meio ambiente deverão reparar os danos causados.

3.3.2 Da responsabilidade da equipe multidisciplinar

Antes de iniciar a abordagem sobre a responsabilidade da equipe multidisciplinar, deve-se esclarecer que se trata de uma equipe composta por profissionais especializados em diversas áreas da ciência e contratada pelo empreendedor para efetuar o Estudo de Impacto Ambiental, que embasará a expedição da licença ambiental para a atividade.

Mesmo considerando que a equipe multidisciplinar é a responsável pela elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, não é ela que irá realizar o empreendimento e, portanto, não assume os riscos dele advindos. Essa é a razão pela qual se entende que a sua responsabilidade civil pelos danos decorrentes do licenciamento ambiental é subjetiva, ficando somente configurada quando se demonstrar que o EIA foi elaborado de forma irregular por estar fora dos parâmetros fixados pelo órgão competente para o licenciamento ambiental ou por não terem sido observadas as técnicas mais avançadas para mitigar os impactos ambientais resultantes do empreendimento.

3.3.3 Da responsabilidade civil do Estado

No seguimento da abordagem sobre responsabilidade civil perante o licenciamento ambiental, foi atribuído também ao Estado o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal, a responsabilidade civil do Estado baseia-se na teoria do risco administrativo, em consonância com a qual a responsabilidade civil dos entes públicos configura-se com a ocorrência do dano, a

conduta comissiva ou omissiva do agente público no exercício da atividade pública e o nexo de causalidade entre o dano e a atividade exercida pelo Poder Público. O referido artigo dispõe que:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Analisando tal dispositivo, observa-se que a teoria adotada para a responsabilidade dos entes estatais — o risco administrativo — admite a não responsabilização do Estado somente nos excludentes de caso fortuito, força maior, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima. Assim, com base nessa teoria, respondem as pessoas jurídicas de direito público, que são a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e Autarquias; além das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, ou seja, as fundações governamentais de direito privado, empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas permissionárias e concessionárias de serviços públicos.

Por outro lado, no que se refere particularmente às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos é imprescindível averiguar se o dano foi causado pela prestação do serviço público, pois se foi causado em função da prestação de atividade de natureza privada, a sua responsabilidade não é regida pelo art. 37, § 6º da Constituição Federal, mas sim pelas normas de direito privado.

Por fim, é interessante enfatizar que a conduta do agente público que configura a responsabilidade do ente estatal engloba a conduta comissiva e a omissiva. Logo, a responsabilidade do Estado por ter deixado de realizar alguma fase do licenciamento ambiental restará configurada. Segundo Monteiro Filho (2002, p. 35-65), os doutrinadores Celso Antonio Bandeira de Melo e Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustentam que a responsabilidade do Estado por atos omissivos é subjetiva, fundamentando-se na teoria da culpa anônima do serviço e sob o argumento de que o Estado não pode ser responsabilizado por tudo o que acontece, ou seja, não pode ser o grande segurador de todas as desgraças e infortúnios.

Avaliando essas peculiaridades da responsabilidade civil do Estado pelos danos causados ao meio ambiente e ressaltando, ainda, que pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, art. 14 § 3º, IV, poluidor é toda pessoa física ou jurídica,

de *direito público* ou privado responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental, pode-se arguir que o ente público é responsável não apenas pelos danos que diretamente causar ao meio ambiente, mas também pelos danos ambientais causados por terceiros que decorrerem da falta de fiscalização ou da expedição das licenças ambientais. Nesse sentido, Milaré (2004, p. 189) ressalta que:

[...]Afastando-se da imposição legal de agir, ou agindo deficientemente, deve o Estado responder por sua incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado que, por direito, deveria sê-lo.

Vale destacar que, nesses casos, a responsabilidade civil do Estado é solidária, de forma que o ente público poderá responder individualmente ou em conjunto com a empresa licenciada pelos danos causados. Entretanto, a reparação do dano pela pessoa jurídica de direito público enseja a ação de regresso em face dos que diretamente tiverem dado causa ao dano ambiental.

Cumprido anotar ainda que a responsabilidade solidária do ente público pelos danos que decorrerem da expedição das licenças ambientais fica configurada independentemente de se observar se as licenças foram concedidas de maneira regular ou irregular. Todavia, a verificação da ocorrência de regularidade ou irregularidade na concessão das licenças ambientais é importante para configurar a parcela de responsabilidade do ente público e dos particulares na ação de regresso e também para apurar as responsabilidades penal e administrativa das pessoas físicas e jurídicas envolvidas no evento danoso.

Para compelir, contudo, o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde *ambiental* nos casos em que haja prejuízo para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais, mesmo com a observância dos padrões oficiais, o Poder Público deve responder solidariamente com o particular (MACHADO, 2003, p. 276).

Deve ficar explícita a identificação dos órgãos participantes do Poder Público no processo de licenciamento ambiental para que a responsabilidade civil objetiva não somente recaia sobre as pessoas físicas ou jurídicas licenciadas e a Administração Pública, mas também sobre os agentes públicos responsáveis.

Diante do que foi abordado, nota-se que, em geral, devem responder civilmente pelos danos ambientais decorrentes da expedição das licenças ambientais: a empresa licenciada, posto que é ela quem exerce a atividade e que, pela teoria da

responsabilidade objetiva, suporta todos os seus riscos; e o ente público responsável pelo licenciamento ambiental, visto que a sua responsabilidade também é objetiva e que ao Estado foi atribuído o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Verifica-se que a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento se refere ao impacto ambiental em seu princípio n.º 17, identificando que: “A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso [negativo] significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente”. Assim, nota-se o EIA como um instituto constitucional amplamente difundido, de modo que as atividades desenvolvidas na sociedade devem acontecer no âmbito do cumprimento de tais regras, reconhecendo a consagração do instituto por meio de sua eficácia plena.

CAPÍTULO IV – O CASO DO AHE DE FERREIRA GOMES

Antes de tratar da instalação da usina hidrelétrica, é necessário expor alguns aspectos gerais identificadores do município onde será instalado o referido empreendimento.

O Estado do Amapá está localizado no extremo norte do Brasil e limita-se a Noroeste (SW) com o Suriname e a Guiana Francesa, a Nordeste (NE) com o Oceano Atlântico, a Sudeste (SE) com o sistema de ilhas estuarinas do rio Amazonas e a Sudeste (SW) com o Estado do Pará. Possui uma população, segundo estimativas do IBGE (2010¹¹), de 669.526 habitantes. No caso do município de Ferreira Gomes, o mais recente levantamento populacional é o disponibilizado no *site* do IBGE (2010), que apresentou 5.802 moradores — sendo 3.046 mulheres e 2.756 homens — em uma área de 5.047 km², o que resulta numa densidade demográfica de 0,78 hab/km².

O município foi criado em 17 de dezembro de 1987. Está localizado ao Sul do Estado (Meso Região Sul), a 132 km da capital Macapá, e possui dois distritos: Ferreira Gomes e Paredão. Limita-se com os seguintes municípios: Macapá, Porto Grande, Tartarugalzinho, Cutias, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Serra do Navio. É banhado pelo Rio Araguari, onde está situada a Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes — maior fonte energética do Estado —, localizada no Paredão.

Ferreira Gomes possui densa floresta, onde podem ser encontrados acapu, angelim, andiroba, aquariquara, cupiúba, maçaranduba, quaruba etc., além de campos naturais inundados. Dentre os fatores históricos de seu desenvolvimento até sua emancipação político-administrativa, destaca-se a condição estratégica que desempenhou como entreposto rodoviário no antigo traçado da BR-156. O acesso a essa cidade pode ser feito por via fluvial, com embarcações de pequeno e médio porte, assim como por transporte rodoviário pela BR-156. Ressalta-se que quando o trecho é direcionado ao Sul, rumo à capital Macapá, a estrada é totalmente asfaltada.

A economia tem por base o setor primário, especialmente com a criação de gado bovino e bubalino, que têm maior representatividade, e o suíno; na piscicultura,

¹¹ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=ap>

aproveita a grande variedade local com tucunaré, sarda, acará e outros; e destaca-se também pela cultura de laranja e pela plantação de pinus. No setor secundário, possui algumas padarias; e no terciário, além da Administração Pública (Prefeitura), mantém algumas mercearias, bares e boates. Os banhos no rio Araguari, lagos e igarapés são as principais atrações turísticas, bem como a pesca esportiva, o tradicional Carnaguari e o Festival do Caju, em setembro/outubro.

A infraestrutura para atender a população local ainda é incipiente. O município de Ferreira Gomes dispõe de um hospital para primeiros socorros e um posto médico —os casos mais graves são encaminhados para Macapá. O saneamento básico é precário. Embora as companhias de eletricidade e de água e esgotos do Estado e a Prefeitura Municipal dêem certo apoio, as condições não são das melhores. A população sofre com as constantes inundações e com as doenças tropicais.

Após descrever as características de Ferreira Gomes, passe-se a falar sobre a instalação do empreendimento hidroelétrico no município.

Em meados do ano de 2008, iniciaram-se os estudos de viabilidade técnica (VET) do aproveitamento hidrelétrico (AHE) de Ferreira Gomes, autorizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) às empresas Construtora Norberto Odebrecht S.A. (CNO) e Neoenergia Investimentos S.A. (NEO). Em 2009, a Centrais Elétricas do Norte do Brasil (ELETRONORTE) se uniu às empresas acima citadas e deu início aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA). A empresa amapaense de consultoria ambiental Eco-Tumucumaque Ltda foi contratada para realização do EIA-RIMA.

Passados quase três anos do início do processo de licenciamento ambiental, o empreendimento encontra-se na fase de licença de instalação (LI) sob a tutela de outra empresa vencedora do Leilão nº 03/2010 da ANEEL¹²: a ALUPAR Investimentos S.A.

O licenciamento ambiental em questão se insere no contexto de reestruturação do setor de infra-estrutura do Brasil, cujos investimentos no setor energético têm sido estimulados pelo Governo central de modo a ampliar a geração de energia por meio

¹² Processo nº 48500.000883/2010-23

de empreendimentos de aproveitamento hidrelétrico, principalmente na Região Amazônica. A discussão em torno dessa política da União tem gerado dissenso em todo País em relação aos impactos socioambientais advindos de tão grandes empreendimentos, como o AHE de Belo Monte e outras.

No caso do AHE de Ferreira Gomes, por suas especificidades que deverão ser conhecidas neste capítulo, identifica-se um processo que segue os padrões legais exigidos pelo órgão licenciador (Secretaria do Meio Ambiente - SEMA), mas que, durante o período de discussão pública acerca de seus impactos, sofreu diversas críticas, a exemplo dos demais licenciamentos de barragens de grande porte, como o já citado AHE de Belo Monte, a UHE Jirau, o AHE Santo Antônio e outras na Amazônia.

4.1 CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NO BRASIL: BREVE CONTEXTO

A vasta hidrografia brasileira é aproveitada para a geração de energia elétrica, sendo responsável por mais de 90% do suprimento de eletricidade do País. Esse processo se iniciou com a edição do Código das Águas, no ano de 1934, o qual, segundo Leuzinger (2005, p. 78), era voltado eminentemente para o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos. Em comparação com as alternativas economicamente viáveis, as centrais hidrelétricas são consideradas formas mais eficientes, limpas e seguras de geração de energia. Suas atividades provocam menor emissão de gases causadores do efeito estufa em relação às termelétricas movidas a combustíveis fósseis.

A *International Commission on Large Dams (ICOLD)* — uma espécie de sindicato patronal de empresas barrageiras, segundo Sevá (2004, p. 4) — considera como hidrelétricas de “grande barragem” as que possuem altura superior a 15 metros a partir de sua fundação ou, ainda, as barragens que possuem entre 5 e 15 metros de altura e têm um reservatório com um volume superior a 3 milhões de m³. De acordo com essa definição, existem atualmente mais de 45.000 grandes barragens construídas no mundo.

A construção dessas obras, segundo Nogueira (2005, p. 50), durante grande parte do século XX, foi considerada uma maneira efetiva de racionalizar o uso dos recursos hídricos. Entre os múltiplos benefícios ligados ao barramento de um curso

d'água, estão: o armazenamento para irrigação, a desse dentação humana e animal, a prática de atividades de lazer e de transporte, o controle de enchentes e a produção de energia.

As barragens passaram a simbolizar a modernização e a capacidade humana de controlar a natureza e, por isso, sua construção era defendida como um caminho para o desenvolvimento, capaz de criar empregos e fomentar a indústria e a agricultura. Assim, durante muito tempo, barragens foram consideradas a solução para diversos problemas da humanidade. Seus benefícios eram tidos como evidentes (BONETI, 2006).

Entretanto, a partir dos anos 70 do século passado, período em que a questão ambiental ganhou preocupação mundial, ocorreu uma diminuição drástica na construção de tais empreendimentos por que: a maioria dos países desenvolvidos — principalmente os Estados Unidos, o Canadá e a Europa Ocidental — já haviam terminado seus programas de construção de barragens, de maneira que os melhores potenciais, do ponto de vista técnico e econômico, já haviam sido aproveitados; e uma maior quantidade de informações sobre as consequências socioambientais das grandes barragens e sobre seu desempenho técnico e econômico tornou-se disponível com aquelas experiências. Esses fatos proporcionaram uma melhor avaliação dos custos totais das obras, que passaram a ser questionados principalmente pela população diretamente atingida por elas. Sendo assim:

Nos anos 1990, formou-se uma Comissão Mundial sobre as Barragens, a *WCD - World Commission on Dams*, sob o patrocínio da ONU e que começou a aglutinar as muitas informações acumuladas em vários países sobre os problemas de tais obras (SEVÁ, 2004, p. 5).

Assim, importantes estudos passaram a contestar os benefícios tradicionalmente relacionados à construção de barragens, em especial ao barramento de cursos d'água para a construção de usinas hidrelétricas. A energia hidrelétrica tem sido promovida como limpa e renovável, mas, em razão do seu alto custo socioambiental e das opções tecnológicas que surgem para substituí-la, a construção dessas usinas é cada vez mais questionada.

No Brasil, entretanto, os necessários questionamentos sobre os custos concernentes à construção de grandes barragens ganharam a merecida atenção

com a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Assim, a viabilidade ecológica e social da política energética adotada pelo País, caracterizada pela ampliação do parque de usinas hidrelétricas de grande porte, está sendo colocada em questão. Ambientalistas cobram uma discussão no âmbito institucional e denunciam que a força política constituída pelo chamado setor elétrico trabalha para promover seus planos de crescimento da oferta de energia sem dar ouvidos às críticas advindas da sociedade civil (CAUBET, 2006).

O que se observa é que as discussões são pontuais. A exemplo disso, a presidente Dilma Rousseff se comprometeu a se reunir com integrantes do governo para minimizar os conflitos suscitados pela obra de Belo Monte¹³. Porém, nota-se que o governo brasileiro mantém a postura de expandir o parque de hidrelétricas em virtude da concepção de que a geração de energia obtida por meio do aproveitamento do potencial hidrelétrico é a mais adequada à realidade nacional. Nogueira (2005) corrobora dizendo que as razões fundamentais dessa ideia baseiam-se nos seguintes argumentos: o País teria uma 'vocação natural', por possuir numerosos rios, para a produção da hidroeletricidade; a energia hídrica  , além de abundante, renovável, ao contrário dos combustíveis fósseis; o setor elétrico nacional det m a tecnologia de produção e distribuição da energia; entre todas as formas comerciais de geração de energia, o custo da hidrelétrica é o menor; e os impactos sobre o meio ambiente são relativamente conhecidos, podendo, assim, ser mitigados, o que é uma demonstração de aplicação do princípio da prevenção. Ainda segundo a autora:

Com base nestes argumentos, tem-se justificado, há muitas décadas, a primazia da geração hidrelétrica sobre o aproveitamento de outras fontes de energia. Como resultado, tem prevalecido um modelo de expansão do sistema elétrico baseado em um número crescente de empreendimentos hidrelétricos — quase sempre implicando a formação de grandes reservatórios e graves impactos sócio-ambientais —, em detrimento de investimentos em outras fontes energéticas ou em medidas de modernização das usinas existentes e programas de uso eficiente da energia (NOGUEIRA, 2005, p. 167).

Assim, para o setor elétrico e órgãos estaduais responsáveis por sua regulação, existindo potencial hidrelétrico a ser explorado, uma usina deverá ser construída no local. A decisão pela não realização do projeto, baseada em estudos

¹³ Declaração externada em reportagem apresentada no Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão, em 6 de setembro de 2011.

que demonstrem sua inviabilidade ambiental e/ou social, na maioria das vezes não é cogitada. O projeto apresentado para a construção da UHE-FG pode até ser reformulado; planos e programas que visam mitigar os danos são sugeridos, mas a possibilidade da não construção da obra é remota (CAUBET, 2006, p.83).

Nesse contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), concebido pelo Governo Federal, é um exemplo claro da tendência institucional do Brasil, na medida em que traz como um de seus objetivos principais o aumento da infraestrutura do País, com destaque para o setor energético, cujos investimentos são inicialmente estimados em R\$ 274,8 bilhões para construção de usinas hidrelétricas (DIEESE, 2007, p. 3).

Importante asseverar que o Amapá, assim como os outros estados da Federação, está incluído na política nacional de aproveitamento do potencial energético de fontes renováveis e não renováveis. Ocorre que, devido às condições geográficas favoráveis, a produção de energia hidroelétrica merece um tratamento diferenciado, sobretudo por ser poluente.

Vale lembrar que a Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências, expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas do setor. Essa política energética, consubstanciada na Lei nº 9.478/97, tem por objetivos: 1) preservar o interesse nacional; 2) promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; 3) proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; 4) proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; 5) promover a livre concorrência, atrair investimentos na produção de energia e ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

Analisando os objetivos acima mencionados, fica evidente que as políticas públicas voltadas para o setor energético não visam ao desenvolvimento social tão somente, mas também ao crescimento econômico, buscando conciliá-lo, obviamente, com a preservação do meio ambiente. Nesse sentido:

(...) claro está que o objetivo da lei não foi somente o de procurar disciplinar o aproveitamento racional de algumas fontes de energia no plano infraconstitucional, estabelecendo regras jurídicas no que se refere ao uso racional de referidas fontes, mas também o de fixar deveres e direitos

adaptados ao uso das fontes de energia, observados em harmonia com as necessidades de brasileiros e estrangeiros residentes no País (art. 1º, II, c/c o art. 5º da CF) articulados com a ordem econômica do capitalismo (art. 1º, IV, c/c o art. 170 da CF) (FIORILLO e FERREIRA, 2009, p. 50-51).

Com efeito, as políticas públicas do Estado Brasileiro nos âmbitos federal, estadual e municipal visam a não só satisfazer as necessidades básicas e imediatas da população, mas também, quiçá primordialmente, servir aos interesses capitalistas de médios e grandes empreendimentos, os quais dependem de fontes de energia para o desenvolvimento de suas atividades.

Caso emblemático e sempre lembrado é o da UHE de Tucuruí, no Pará, em tese concebida para alavancar o desenvolvimento socioeconômico da região, mas que até hoje possui em seu entorno municípios com problemas de fornecimento de energia, visto que, na prática, acabou servindo aos interesses capitalistas dos grandes projetos de extração mineral. Daí, cabe indagar: por que isso ocorre?

[...] têm origem na dinâmica determinada pelas mudanças ocorridas na organização da produção e nas relações de poder nas esferas nacionais e global. Esta dinâmica, levada a efeito na produção e nas relações de poder, impulsiona a redefinição das estratégias econômicas e políticas sociais do Estado nas sociedades capitalistas nos tempos atuais (BONETI, 2006, p. 51-52)

Boneti (2006) expõe um panorama de mudanças que transformaram as relações de poder nas esferas nacionais e global. No caso de Budin (2009), essa resposta é mais introspectiva e condiz mais diretamente com o propósito desta discussão teórica, pois afirma que os verdadeiros interesses por trás da política energética do País, alicerçada em empreendimentos hidroelétricos, são escamoteados e distorcidos para a opinião pública, de forma a suprir as necessidade de metas multinacionais e de vultuosos lucros e cobranças de *royalties*.

No plano regional, o movimento Acorda Amapá¹⁴ e ambientalistas crêem que a construção da UHE de Ferreira Gomes está enquadrada no panorama teórico e sócio conjuntural descrito por Boneti (2006) e Budin (2009), sobretudo por ser um projeto hidrelétrico ousado e por ter seus investimentos obtidos em propostas de política pública energética de cunho nacional. De fato, responder se a construção servirá ou não ao propósito do desenvolvimento sustentável requer tomar partido de

¹⁴ Trata-se de um fórum popular constituído por organizações da sociedade civil, criado para discutir e propor políticas públicas destinadas a contribuir para o desenvolvimento do Estado do Amapá, em benefício de sua população. É encabeçado pelas entidades FAOR, GTA, CPT/AP, ABONG-Amazônia, MAMA e IESA. Vide mais informações em: <http://acordaamapa.blogspot.com>.

um ou de outro discurso. Desenvolvimentista? Ambientalista? Social? É uma tarefa ousada responder, considerando que a construção ainda está acontecendo e que 70% da energia a ser produzida já está vendida para fora do Estado.

Enfim, essas obras do setor energético são consideradas, pelos seus defensores, essenciais para o desenvolvimento nacional e objetivam produzir energia com a melhor relação entre custo e benefício possível. Apesar dos diversos problemas e pressões da sociedade civil advindos da construção de grandes barragens, existe uma forte relutância no Brasil em se questionar, ou ao menos discutir, a política energética baseada na ampliação da geração de energia pelo aproveitamento hidroelétrico.

Por outro lado, houve uma adequação formal do setor elétrico às novas exigências ambientais a partir do desenvolvimento das normas de proteção à natureza. Entretanto, essa adequação consistiu basicamente na realização de estudos que definem programas de mitigação e compensação do dano ambiental — como o Plano Básico Ambiental (PBA) —, os quais não são suficientes para determinar a não construção de uma hidrelétrica. Tal fato decorre da concepção de que esse tipo de empreendimento é primordial para o ideal de desenvolvimento do País e, por isso, a proteção do meio ambiente não pode se sobrepor a ele. Assim, os fins que se pretende atingir justificariam os meios necessários.

A fim de incorporar as questões socioambientais ao planejamento de expansão do parque de hidrelétricas no País, em 1986 a Centrais Elétricas Brasileiras S.A.(ELETROBRÁS) publicou dois documentos que apresentavam medidas de conservação e de recuperação do meio ambiente: o *Manual de Estudos e Efeitos Ambientais do Setor Elétrico* e o *IPlano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico*(ELETROBRÁS, 2010). Conforme observa Nogueira(2005, p. 242), “[...] esses documentos consolidaram a sistemática que orientou durante muito tempo o tratamento das questões ambientais pelo setor”.

Paralelamente, o CONAMA, também em 1986, promulgou a Resolução 1/86, que condicionou o licenciamento de obras e atividades modificadoras do meio ambiente à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, incluindo entre essas atividades as obras de geração de eletricidade acima de 10 MW. Já em 1987, o mesmo Conselho regulamentou o processo de licenciamento ambiental dos

empreendimentos do setor de energia elétrica, instituindo para tal a obrigatoriedade de três licenças ambientais: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

Em 1990, a edição do II Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico consolidou as diretrizes da política ambiental do setor. Contudo, a incorporação das questões socioambientais nos projetos de geração de energia não foi suficiente para implementar uma verdadeira mudança na política energética do País, principalmente em razão dos processos de privatização de empresas de fornecimento e de distribuição de energia e da concessão de direitos de exploração de potenciais hidrelétricos a grupos privados (BANCO MUNDIAL, 2008).

A legislação que vigorou durante a década de 1990 sobre as concessões de uso de bem público para a geração de energia elétrica era omissa quanto ao tratamento dado às questões sociais e ambientais decorrentes de grandes projetos hidrelétricos. Os consórcios privados que adquiriam o direito de explorar potenciais hidrelétricos não possuíam experiência nem qualificação para o tratamento das referidas questões.

Nesse sentido, a Lei 10.847/04, que dispõe sobre a criação da Empresa Pública de Energia (EPE), afirma que cabe a ela, entre outras atribuições, realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos, assim como obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações de empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica.

No modelo antigo, as concessões de aproveitamentos hidrelétricos eram realizadas sem a obrigatoriedade de avaliações ambientais prévias (BANCO MUNDIAL, 2008). Dessa forma, era após a assinatura do contrato de concessão, com importantes investimentos já realizados, que havia a discussão sobre a viabilidade ambiental, ou seja, apenas nesse momento era que o licenciamento ambiental do projeto tinha início. Tal fato criava um conflito entre os órgãos ambientais e a política desenvolvida pelo País para a expansão da geração de energia elétrica. Assim, se o local escolhido para a construção de uma hidrelétrica fosse uma área rica do ponto de vista ecológico, a questão ambiental não era aceita como fator determinante para a não implementação do projeto, eis que muitos

estudos — e, como acima mencionado, grandes investimentos — já haviam sido realizados. Isso fazia com que as avaliações de impactos ambientais se tornassem apenas meios para a identificação de medidas mitigadoras e compensatórias, e não instrumentos de decisão propriamente ditos (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 4).

O novo modelo desenvolvido para o setor busca harmonizar a política energética com a ambiental, deixando a cargo da EPE a realização de todos os estudos preliminares para a instalação da obra. Nesse sentido, o local escolhido para a implementação de uma usina hidrelétrica não é determinado apenas por razões técnicas referentes ao melhor aproveitamento energético, mas também em função das características ambientais da área.

4.2 USINA DE FIO D'ÁGUA: ALTERNATIVA AO MODELO DAS GRANDES BARRAGENS

Para atender também às novas exigências ambientais e se apresentar como uma alternativa às usinas de grandes barragens, surge um novo modelo de usina hidrelétrica que está sendo instalado no País. Trata-se da usina de fio d'água, que depende principalmente da vazão de um rio para a geração de energia — ao contrário de um projeto de grande barragem, que tem espaço disponível para armazenar água de uma estação do ano para outra. A usina a fio d'água é um modelo defendido inclusive por alguns grupos ambientalistas.

Porém, segundo Mendes (2010), para os especialistas na área, esse menor impacto não pode ser o único motivo para incentivar a instalação de uma usina a fio d'água, principalmente nos projetos de grande porte, pois reduzir o tamanho do reservatório significa reduzir a energia armazenada, uma vez que no período de chuvas os grandes reservatórios acumulam água para geração posterior. Em períodos de estiagem, o trabalho é inverso: o Operador Nacional de Sistema Elétrico (ONS) determina a entrada em operação a pleno vapor de fontes complementares: as térmicas. Assim, a preocupação é que grandes projetos sigam o caminho da usina de fio d'água, caracterizada pelos reservatórios pequenos, visto que podem ocorrer oscilações climáticas que ocasionariam, por exemplo, a seca desses depósitos. O armazenamento de energia nesse caso não existe, o que impossibilita a continuidade da geração elétrica. O problema não é o

desabastecimento de energia, mas o aumento de tarifas e a exigência de maior geração por parte das usinas térmicas, elevando as tarifas na conta do consumidor e a emissão de poluentes pela queima de combustíveis fósseis. Toda tecnologia é sempre bem-vinda, mas nesse caso, afirmam alguns especialistas, tem-se que planejar e estudar se a opção de diminuir um problema ambiental hoje não pode acarretar outro no futuro (MENDES, 2010).

Segundo artigo publicado no dia 17.06.2011 no jornal eletrônico de Itaipu, esse desenvolvimento do uso da energia hidrelétrica dá ao Brasil destaque no setor, mas as usinas a fio d'água licitadas nos últimos anos não são, necessariamente, a melhor saída para garantir a sustentabilidade dos projetos. A afirmação é de Refaat Abdel-Malek, presidente da InternationalHydropowerAssociation (IHA), que esteve no Brasil para apresentar aos profissionais do setor o protocolo de sustentabilidade de projetos desenvolvido pela instituição(CONGRESSO, 2011).

O protocolo estabelece critérios técnicos e objetivos em relação a pilares econômicos, sociais e ambientais envolvidos nos projetos. Abdel-Malek ressalta que a produção dos critérios contou com a colaboração não apenas da indústria, mas de diversos setores da sociedade civil, inclusive organizações não governamentais (ONGs) — como WWF e The Nature Conservancy, tradicionais instituições de defesa ambiental(CONGRESSO, 2011).A expectativa da IHA é de que o uso do protocolo promova trâmites para obtenção de financiamento e reduza pressões ambientais. Abdel-Malek ressalva que é importante que corporações e instituições financeiras treinem o uso do protocolo de forma a evitar visões parciais com resultados pouco balanceados. Para o especialista, é fundamental que as empresas comecem a usá-lo internamente (CONGRESSO, 2011).

O diretor de desenvolvimento de negócios da GDF Suez no Brasil, Gil Maranhão, que também é diretor no IHA, acredita que um passo fundamental no Brasil será a admissão das regras definidas no protocolo por instituições governamentais, como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)(CONGRESSO, 2011).

Importante frisar que a IHA nasceu nos anos 90 do século passado exatamente para reduzir os atritos entre o setor hidrelétrico, sociedade civil, governos e

investidores. Abdel-Malek cita uma "campanha severa e injusta" contra a energia hidrelétrica na época. Desde então, a IHA busca aproximar a indústria dos tomadores de decisão, estudando a fundo preocupações ligadas ao desenvolvimento de hidrelétricas, como o impacto ambiental e social dos projetos.

Vale destacar que a Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes será operada pelo sistema fio d'água, o que constitui a principal bandeira de defesa da instalação desse empreendimento, pois, em tese, os impactos sofridos serão menores do que os que foram obtidos com a construção da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, também instalada no rio Araguari.

4.3 AHE - FERREIRA GOMES

A partir do breve contexto apresentado, é possível constatar a tentativa de harmonização dos planos de expansão do setor elétrico com as políticas ambientais do País, que decorreram, sem dúvida, da percepção dos denunciados riscos ambientais relativos à construção de grandes hidrelétricas por parte do movimento ambientalista e dos cidadãos atingidos diretamente por tais empreendimentos.

A implementação do AHE - Ferreira Gomes no Rio Araguari, no Estado do Amapá, pode ser vista como uma "política pública" inserida no contexto nacional de reestruturação do setor energético, que compõe o planejamento estratégico da União para otimizar o aproveitamento do potencial hídrico da região e integrar o Amapá ao Sistema Interligado Nacional do Setor Energético (SIN), de maneira a inseri-lo no mercado de exportação de energia do sistema.

O SIN permite que diferentes regiões do País permutem energia excedente entre si. Além disso, interliga as geradoras de energia — na maioria hidrelétricas — localizadas longe dos centros consumidores e dependentes do regime pluviométrico regional, que gera altos e baixos de produtividade. O Amapá ainda não integra o SIN, mas a implantação do Linhão de Tucuruí-Macapá-Manaus pretende solucionar essa deficiência. Quando o AHE-Ferreira Gomes for implantado, buscar-se-á aumentar a oferta de energia local e possibilitar ao Amapá contribuir com o SIN (Chagas, 2010). O planejamento estratégico do Estado visa estar em consonância com o da União, buscando, além dos propósitos indicados no parágrafo anterior,

reduzir a carga térmica de sua matriz energética, o que é favorável para uma região com forte perfil conservacionista.

O AHE - Ferreira Gomes, como parte das estratégias do PAC para a região Amazônica e para o Amapá, é um empreendimento que, apesar de estar sendo desenvolvido até a presente data, aparentemente, em obediência às normas legais, deve ser acompanhado com um olhar atento e reflexivo, especialmente no que diz respeito aos seus efeitos sobre a realidade local e o desenvolvimento social.

Assim, por meio de programas como o PAC, nota-se uma preocupação do Estado — especificamente do Governo Federal — em investir em fontes renováveis, como a energia hídrica, que é considerada também não poluente e apresenta custo reduzido ao consumidor final quando comparada a fontes não renováveis, a exemplo do petróleo, carvão e gás.

Na Região Norte, o Estado do Amapá não foi contemplado na 1ª versão do PAC, todavia, com o advento do PAC 2, foram alocados recursos para a construção de uma usina hidrelétrica no município de Ferreira Gomes, localizada no rio Araguari, entre a UHE de Coaracy Nunes (popularmente conhecida como “paredão”) e a ponte Tancredo Neves, a cerca de 130 km de Macapá, capital do Amapá. Importante destacar que o empreendimento está inserido em região com intenso volume de chuvas (ECOTUMUCUMAQUE, 2009a). Os investimentos previstos chegam a R\$ 1,32 bilhões e, segundo estudos, a usina terá a capacidade de gerar aproximadamente 2.500 empregos diretos e 7.500 indiretos. Seu reservatório irá alagar uma área de 17,72 km², criando algo em torno 252 MW/h de potência — três vezes mais que a UHE de Coaracy Nunes, que gera apenas 78MW e tem capacidade para atender uma cidade com 800 mil habitantes (ECOTUMUCUMAQUE, 2009b).



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), 2009.

O aproveitamento hidroelétrico de Ferreira Gomes foi licitado em 2010 — ou seja, depois da definição do novo modelo do setor elétrico — e se insere nesse contexto de reformulações do setor no Brasil, o qual durante muito tempo ignorou as questões relativas aos impactos sociais e ambientais de grandes barragens. Assim, os procedimentos prévios à construção foram realizados com o objetivo de definir a localização da usina, levando em consideração questões técnicas relativas ao aproveitamento hidrelétrico e às características ambientais da área.

O empreendimento foi definido como aproveitamento ótimo nos termos do § 2º do art. 5º da Lei 9.074, de 07 de julho de 1995, e está localizado conforme a descrição abaixo, extraída do ANEXO IX AO EDITAL DE LEILÃO Nº. 03/2010-ANEEL:

Empreendimento: UHE Ferreira Gomes

Rio: Araguari

Localização (Casa de Força) (Municípios/ Estados): Ferreira Gomes- AP

Coordenadas referenciais do barramento: 00° 51,' 15" S e 51° 11' 42" W

Ressalta-se que a conceituação de aproveitamento ótimo é possível mediante o tratamento da complexidade e subjetividade das questões envolvidas. Isso desloca o eixo da definição de “ótimo”, anteriormente restrito aos aspectos econômico-energéticos, para uma nova posição multidisciplinar, resultante da contraposição de diversos objetivos conflitantes a serem atendidos a partir da avaliação dos impactos negativos ou positivos.

A área do reservatório será de 17,72 km²; desse total, 6,5 km² fazem parte do leito natural do rio. Pouco mais de 10 km² serão inundados para a formação do reservatório, montante significativamente pequeno para uma hidrelétrica que irá gerar 252 MW/h de energia, conforme supracitado.

De acordo com o EIA-RIMA (ECOTUMUCUMAQUE, 2009a), o projeto do AHE Ferreira Gomes será operado a fio d'água. Nas hidrelétricas que funcionam dessa forma, os reservatórios são pequenos e, por isso, não permitem acúmulo de muita água. Neles, toda a água que o rio traz passa pelo vertedouro ou pelas turbinas, seguindo seu trajeto rio abaixo. Mas como já discutido, o modelo de fio d'água, embora tecnicamente seja indicado como uma alternativa melhor em relação às tecnologias de barragens de grandes reservatórios, ainda inspira cautela por parte de especialistas e da população afetada.

A construção de um empreendimento hidrelétrico passa por etapas bem distintas, desde os primeiros estudos até a operação. Estima-se que o tempo necessário para o início da geração de energia pelo AHE - Ferreira Gomes seja de aproximadamente 42 meses após a obtenção da licença de instalação (LI). Atualmente, o projeto de construção encontra-se na fase de licenciamento (licença de operação), conduzida pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado (SEMA) e pelo Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP), os quais, ao emitirem a licença prévia, determinaram a realização de um estudo de impacto ambiental (EIA-RIMA), a fim de averiguar os impactos positivos e negativos sobre o meio físico (clima, geologia, relevo, solo e água), o meio biótico (fauna e flora) e o meio socioeconômico (modos de vida da população da região de influência do projeto, enfatizando economia, trabalho, renda, saúde, educação, infraestrutura etc). O referido estudo foi elaborado por uma empresa amapaense — a Ecotumucumaque — a qual, atendendo às normas do licenciamento ambiental, bem como ao Termo de Referência emitido pelos órgãos licenciadores, concluiu e publicou o estudo e seu respectivo relatório (RIMA).

O projeto do AHE de Ferreira Gomes tem sido acompanhado de um amplo estudo ambiental, pois se sabe que a implantação de usinas hidrelétricas geralmente implica impactos ambientais de proporções significativas. Na própria Região Norte, em décadas anteriores, já se passou por esse tipo de experiência, que usualmente

beneficia mais os empreendimentos de maior porte em detrimento das populações tradicionais e dos pequenos produtores. Aliado ao acompanhamento técnico, também se faz premente a participação popular não só do município no qual se encontrará o projeto mas também de outras localidades do Estado, pois esse tipo de empreendimento terá reflexos além de seus limites municipais.

Dessa forma, pretende-se, a partir deste momento, analisar o procedimento administrativo do AHE de Ferreira Gomes sob o prisma das normas procedimentais do licenciamento ambiental, considerado o ponto limiar deste trabalho.

4.3.1 Da concessão de licença prévia ao AHE - Ferreira Gomes

Antes da emissão da licença prévia para um empreendimento, neste caso hidroelétrico, faz-se necessário o processo de planejamento e monitoramento do aproveitamento da bacia dos rios para a expansão da oferta de energia — hoje aperfeiçoado e ajustado ao novo modelo do setor elétrico no Brasil —, sob a responsabilidade, respectivamente, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), que tem o apoio da ANEEL — responsável pela regulação e fiscalização das atividades dos concessionários.

Esse processo anterior envolve três etapas: estudos de inventário do potencial hidrelétrico das bacias hidrográficas; estudos de viabilidade dos aproveitamentos hidrelétricos — ambos correspondentes à fase de planejamento —; e etapa de implantação do projeto, cujo monitoramento/fiscalização cabe ao CMSE/ANEEL.

A etapa dos estudos de inventário inclui a realização de pesquisas e sondagens para a identificação dos aproveitamentos da bacia hidrográfica e a seleção daqueles mais viáveis sob os pontos de vista energético, econômico e socioambiental, ou seja, busca medir, principalmente, o potencial hidrelétrico. No caso do AHE de Ferreira Gomes, os inventários foram realizados na bacia do rio Araguari pela ELETRONORTE na década de 1990 e subsidiaram a elaboração dos estudos de viabilidade técnica e dos estudos socioambientais (EIA-RIMA) (ECOTUMUCUMAQUE, 2009a) tanto do referido aproveitamento quanto do aproveitamento hidrelétrico de Cachoeira Caldeirão, no município de Porto Grande.

As empresas responsáveis pelos estudos de viabilidade técnica do empreendimento foram a Construtora Norberto Odebrecht S. A. (CNO), a Neoenergia S. A. e a ELETRONORTE, como acima mencionado. Durante essa fase, aprofundou-se o conhecimento sobre as condições físicas, ambientais e socioeconômicas da área onde se situa o aproveitamento.

Paralelamente aos Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica, foram também desenvolvidos pela empresa local Ecotumucumaqueos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, conforme indicação do Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP. Para embasar e orientar a elaboração do EIA-RIMA e as fases do licenciamento, foi criado pelos órgãos IMAP e SEMA o Termo de Referência, que, segundo Chagas (2010), é similar ao adotado pelos órgãos federais. Tal documento, segundo a Resolução CONAMA 01/86, explicita quais são as diretrizes específicas que devem guiar a confecção do EIA-RIMA. A citada Resolução dispõe sobre diretrizes gerais e conteúdo mínimo do estudo, cabendo, então, ao licenciador fornecer instruções adicionais que considere necessárias pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área a ser afetada. Desse modo, passar-se-á a verificação do diagnóstico ambiental a partir dos pontos exigidos no Termo de Referência, de acordo com a Resolução 01/86 - CONAMA.

Diante do exposto, nota-se que especialmente durante esse momento dos estudos para a implantação da usina hidrelétrica, a articulação entre os setores energético e ambiental é evidentemente necessária, pois, dessa forma, acredita-se que é possível potencializar as medidas preventivas que serão adotadas para evitar os possíveis danos de natureza ambiental ou técnica.

No caso em tela, ao se analisar os documentos sobre o licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes, essa interface, pelo menos de ideias, pode ser notada por meio das contestações feitas pelos órgãos contra os quais os Ministérios Públicos Federal e Estadual formularam uma ação civil pública, sobre a qual falar-se-á adiante.

Ainda sobre essa questão da articulação setorial dos órgãos envolvidos na implantação de um empreendimento, quando se traça um paralelo entre o licenciamento ambiental do AHE - Ferreira Gomes e o licenciamento ambiental de

mineração do Projeto Amapari, iniciado na década de 1990 também no Amapá, nota-se que há uma diferença não somente quanto à natureza das atividades mas também quanto à interface entre os órgãos. Nesse sentido, ao discutir a concessão da licença prévia do Projeto Amapari, Souza (2010, p. 107) afirma que o distanciamento entre os setores técnicos e ambientais envolvidos na implementação do empreendimento mineral do Estado restou evidente, o que teria contribuído para algumas falhas apontadas pela autora.

4.3.1.1 O Diagnóstico Ambiental

Conforme previsto no artigo 6º da Resolução 01/86- CONAMA, “o estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - 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 socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócioeconomia, 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.”

O Termo de Referência (TR) adotado pela SEMA (Anexo I) mostrou-se bem rigoroso quanto aos cumprimentos e às observações em relação à legislação ambiental, dado que é esse documento que norteia o Estudo de Impacto Ambiental e o posterior Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, tal como indica a legislação supracitada (Amapá, 2008).

O diagnóstico ambiental do AHE de Ferreira Gomes aponta as áreas de estudos onde foram concentrados os levantamentos de campo que subsidiaram a

identificação e a avaliação dos impactos socioambientais do empreendimento. Esse documento apresenta os resultados obtidos pelos levantamentos dos meios físico, biótico (flora e fauna) e socioeconômicos, assim como dados sobre o clima, demonstrando todas as caracterizações climáticas e geológicas. Também foram feitas amostras das rochas e suas geologias, que serviram para a confecção de mapas. O diagnóstico contém ainda informações sobre os minerais da área, a identificação de poços e o estudo de relevo, sendo evidenciados os tipos de incidentes, como a localização dos pontos e os tipos de solo.

Para subsidiar tais estudos, foram usados os bancos de dados dos órgãos oficiais na confecção dos mapas de recursos hídricos, que reúnem toda a malha hídrica. Foram feitas também várias pesquisas sobre o meio biótico envolvendo algumas instituições, como IEPA, UNIFAP e EMILIO GOELDI. Utilizaram-se algumas trilhas para a captura de animais e sua identificação quanto às espécies existentes no local (mamíferos, peixes e répteis), e as análises da cobertura vegetal também serviram para confecção de mapas. Além disso, foram realizados estudos para identificar os vetores de doenças endêmicas, como malária e esximaniose (ECOTUMUCUMAQUE, 2009a).

Por fim, segundo o EIA, a empresa Ecotumucumaque identificou 58 (cinquenta e oito) impactos, assim distribuídos: 18 do meio físico (15 negativos e 3 positivos), 18 do meio biótico (17 negativos e 1 positivo) e 22 do meio socioeconômico (14 negativos, 5 positivos e 3 positivos/negativos). Foram discriminadas 26 medidas de mitigação, 5 de potencialização, 28 de controle e 4 de compensação.

Também foram apresentados os 13 programas socioambientais sugeridos pelos estudos ambientais e as ações que deverão ser adotadas nos respectivos programas, quais sejam: monitoramento integrado; indenização de terras e benfeitorias; prospecção e controle ambiental das obras e construções; controle das obras ambientais; ações socioeconômicas; ações ambientais para a limpeza do reservatório; conservação e uso do entorno do reservatório; educação ambiental; comunicação social; turismo sustentável em Ferreira Gomes; apoio à elaboração dos planos diretores nos municípios da área de influência indireta (AID); compensação ambiental; e gerência socioambiental integrada (ECOTUMUCUMAQUE, 2009a).

O Estudo de Impacto Ambiental deve ser capaz de descrever os recursos e processos que poderão ser afetados pela ação humana e interpretá-los dentro da dinâmica socioambiental existente. Nesse contexto, o diagnóstico ambiental não é somente uma das etapas iniciais de um EIA; ele é, como se pode observar, o primeiro elo de uma cadeia de procedimentos técnicos indissociáveis e interdependentes, que culminam com um prognóstico ambiental consistente e conclusivo, o que adiante será observado.

Visto que a licença prévia, ao ser concedida, atesta a possível viabilidade ambiental do empreendimento e que é preciso considerar a melhor alternativa tecnológica, a melhor localização, as medidas que efetivamente podem evitar, mitigar, reparar e/ou compensar os danos causados pelo empreendimento, bem como a indicação de programas de monitoramento ambiental dos impactos com vistas à aferição dos padrões de qualidade nas fases de implantação e operação, compreende-se que toda essa etapa de definições depende do correto diagnóstico do local.

Por sua vez, a garantia de disponibilidade hídrica necessária à viabilidade da UHE - Ferreira Gomes esteve sob responsabilidade do Instituto de Meio Ambiente do Amapá e foi declarada em 26/04/2010, conforme a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH)¹¹, de 09/04/2010. A emissão da DRDH foi informada aos interessados por *comunicado relevante* no site da ANEEL. Dessa forma, depreende-se que os outros usos não têm impacto sobre a geração de energia.

Ao se ter concluído essa segunda etapa, conforme determina a legislação, os estudos de viabilidade técnica e os estudos socioambientais foram submetidos, respectivamente, à aprovação da ANEEL e do IMAP/ SEMA (BRASIL, 2010). A aprovação desses estudos constituiu a declaração da viabilidade técnica e socioambiental do projeto que, conseqüentemente, foi considerado apto a integrar o programa de licitações —embora antes tenha sido necessária a realização de audiência pública. Vale destacar que os Estudos de Viabilidade da UHE -Ferreira Gomes foram aprovados por meio do Despacho ANEEL1.501, de 27 de maio de 2010.

Com a conclusão do EIA e a aprovação dos órgãos licenciadores, poder-se-á elaborar o RIMA, que deve ser um relatório simplificado dos estudos e diagnósticos do EIA, de forma que possa ser apreciado e entendido pelo público geral, além de divulgado e publicado antes das audiências públicas para que nelas a sociedade civil possa, munida desse instrumento, discutir e apresentar alternativas aos questionamentos e dúvidas emanados.

4.3.1.2 Das audiências públicas

Aprovados os estudos de viabilidade técnica e ambiental, devem ser realizadas as audiências públicas. Assim, ao receber o RIMA, o órgão licenciador encaminha o relatório para os órgãos envolvidos no processo de licenciamento e fixa um prazo para a solicitação de audiência pública nos municípios sob área de influência do empreendimento. O órgão licenciador, quando couber, solicita esclarecimentos e complementações decorrentes dos resultados obtidos nas audiências públicas.

Somente após essa fase da análise das manifestações populares e da análise técnica dos estudos ambientais apresentados, o órgão ambiental competente vai aprovar ou não a licença (LP). No caso em apreço, antes da realização dessas audiências públicas obrigatórias, foram realizadas reuniões prévias com os setores diretamente atingidos pelo empreendimento, o que demonstra, aparentemente, uma clara preocupação em discutir com a sociedade civil as questões relevantes ligadas a esse empreendimento (JUSTIÇA FEDERAL, 2010).

Foram realizadas três audiências públicas no início de 2010 — as quais o Ministério Público do Estado do Amapá (MPE-AP) acompanhou — nos municípios de Ferreira Gomes, Porto Grande e Macapá. Nelas, contou-se com participação das comunidades locais, membros dos órgãos ambientais, estudantes universitários, profissionais da área, autoridades legislativas e executivas — como vereadores, deputados e prefeitos — e representantes de organizações sociais, de acordo com as atas dos referidos eventos (JUSTIÇA FEDERAL, 2010).

Resumidamente, conforme as Atas (ANEXO III), os questionamentos levantados pelos participantes das audiências versaram basicamente sobre:

- A questão da brevidade com que o licenciamento ambiental do referido empreendimento tem ocorrido, o que pode trazer prejuízos para o meio ambiente.

- Levantou-se a preocupação também em relação aos impactos, como o processo de inundação da Floresta Amazônica, haja vista que a construção de barragens acarreta esse resultado; o inchaço populacional e seus desdobramentos nos municípios de Ferreira Gomes e Porto Grande; a desapropriação de imóveis particulares; e o aproveitamento da mão-de-obra local na construção da usina.

- Questionamento que merece destaque se refere à definição da área de influência indireta, pois o EIA-RIMA deixou de contemplar a foz do Rio Araguari, onde se situa o município de Cutias, e a Reserva Biológica do Lago do Piratuba, evitando, assim, a identificação de possíveis influências no fenômeno ecológico da pororoca.

- Ponto controvertido que tem sido amplamente debatido pela comunidade local e que também foi levado às audiências públicas diz respeito às possíveis vantagens para o Amapá em relação à utilização da energia gerada pela hidrelétrica.

- Também se questionou a descaracterização da construção da hidrelétrica a fio d'água, uma vez que a barragem seria superior ao limite estipulado por essa espécie de operação.

Por outro lado, foram sugeridas as seguintes propostas: possibilidade da utilização da energia solar e eólica, compensação ambiental, social e fiscal dos municípios atingidos indiretamente, implantação de projetos turísticos para o município de Ferreira Gomes, bem como programas de educação ambiental e aproveitamento da juventude. Foi proposto também aumentar em 3% o investimento previsto, passando de 1,32 bilhões para 1,36 bilhões. Os 40 milhões acrescidos formariam um fundo, podendo o município usar os rendimentos (cerca de 400 mil reais por mês) sem precisar utilizar o valor principal.

Analisando as colocações dos participantes das referidas audiências públicas, parece ser majoritário o entendimento de que é real a necessidade de fonte de energia elétrica para o Amapá. E as demandas apresentadas nas audiências públicas possivelmente foram tomadas como referência, em última análise, pelos órgãos licenciadores.

Ao que parece, o EIA/RIMA do AHE de Ferreira Gomes, como componente dos Estudos de Viabilidade da construção da UHE Ferreira Gomes, cumpriu para os órgãos licenciadores e fiscalizadores as exigências legais do licenciamento ambiental, conforme os procedimentos da primeira etapa, e as empresas concessionárias CNO, Neoenergia e Eletronorte tiveram a concessão da licença prévia nº 0040/2010 em 9 de abril daquele ano.

4.3.1.3 Ponderações em relação à concessão da licença prévia (LP)

A licença prévia é o resultado de um processo de tomada de decisão que, em tese, envolve a análise de estudos técnicos e a possibilidade de discussão, por parte da sociedade civil, dos impactos da atividade. Segundo a Resolução 09/87-CONAMA, que regulamenta a audiência pública no âmbito do licenciamento ambiental, é a sua ata e seus anexos, juntamente com o EIA-RIMA, que servirão de base para a análise e o parecer final do licenciador sobre a aprovação ou não do projeto.

Tais exigências verificaram-se no caso da emissão da licença prévia do AHE de Ferreira Gomes. Tanto que os estudos ambientais foram realizados paralelamente aos de viabilidade técnica e econômica, pois não se poderia conceder a licença prévia somente com base nesses últimos. Ou seja, não adiantaria atestar a viabilidade técnica sem se observar a viabilidade ambiental do empreendimento— e todos esses atos foram praticados previamente, de acordo com as fases exigidas pela legislação, conforme comprova o anexo VIII do Leilão nº 03/2010 da ANEEL (Brasil, 2010).

Nota-se que a emissão da licença prévia obedeceu aos requisitos legais e às normas do edital do Leilão nº 03/2010 da ANEEL, seja quanto ao momento oportuno da realização dos atos, seja quanto aos critérios obedecidos na elaboração do EIA-RIMA, o que oferece segurança jurídica e técnica para a continuação do procedimento — eis então o motivo de sua relevância para o licenciamento.

Registra-se que os órgãos dos setores energético e ambiental são responsáveis pelo cumprimento dessas duas etapas (inventário e viabilidade técnica-ambiental) e pela obtenção da licença prévia (LP), ficando as demais, ou seja, a licença de instalação (LI) e a licença de operação (LO), sob responsabilidade do futuro concessionário — que, no caso, é a empresa Alupar Investimentos S.A.

Considera-se, portanto que os condicionantes e compromissos a serem assumidos pelo vencedor da licitação serão estabelecidos pelo Estado, representado pelos órgãos do setor energético, em parceria com os órgãos de licenciamento ambiental.

Vale destacar que a licença prévia não autoriza a execução de obras ou a supressão de vegetação na área. Ela atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, aprovando sua localização e concepção, mas não dá ao empreendedor o direito de iniciar a construção da barragem. Contudo, trata-se de um ato da Administração de extrema relevância, pois expressa a decisão mais complexa de todo o processo de licenciamento.

Como se pode verificar na descrição ora apresentada, a concepção e a implantação de um projeto hidrelétrico envolvem o cumprimento de cronogramas de natureza complexa, relacionados a: elementos técnicos (obras de engenharia e execução do projeto) e econômico-financeiros (financiamento); questões ambientais (estudos e obtenção de licenças) e judiciais (Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual) e aspectos sociais (remanejamento e reassentamento de grupos sociais).

Dessas considerações, resulta claro o papel fundamental dos órgãos ambientais como responsáveis pela fiscalização/monitoramento da implantação e operação dos empreendimentos para a expansão da oferta de energia elétrica. O êxito do empreendimento dependerá, em grande medida, do cumprimento das responsabilidades e ações de natureza social e ambiental que cabem a esses órgãos.

Assim, pode-se inferir que, aprovado o projeto e emitida a LP, as outras licenças necessárias para a finalização do empreendimento têm o objetivo de apenas estabelecer condições, restrições e medidas de controle sobre a obra, mas não mais de examinar sua localização e sua concepção. É certo que o órgão licenciador pode deixar de emitir as licenças subsequentes por desatendimento das condicionantes da LP ou da LI, mas, nesse caso, o empreendedor pode atender às complementações exigidas alterando alguns elementos do projeto, a fim de nele inserir medidas mitigadoras e compensatórias mais eficazes. Desse modo, na prática, o empreendedor que obtém a LP dificilmente deixará de conseguir a LI e a LO para sua obra.

Comparando-se a concessão da licença prévia do AHE de Ferreira Gomes com a do Projeto Amapari, segundo Souza (2010 p. 119), os procedimentos desta foram minimamente realizados.

4.3.2 Da concessão da licença de instalação e do Leilão nº 03/2010 da ANEEL

A terceira etapa de implantação do empreendimento é de responsabilidade do vencedor da licitação, ao qual foi outorgada a concessão para a sua construção e operação. Nessa etapa — fiscalizada/monitorada pela ANEEL e pelos órgãos ambientais locais —, com o início das obras civis, começa a chegar à região o contingente populacional atraído pelas oportunidades de trabalho, direta e indiretamente proporcionadas pela construção da usina hidrelétrica.

Nesse momento, intensificam-se também as negociações com representantes das comunidades locais e dos atingidos referentes aos programas de indenização, mitigação e compensação pelos impactos sociais e ambientais ocasionados pelo empreendimento. Esse processo culmina com a celebração de acordos para a implantação desses programas, detalhados no Projeto Básico Ambiental (PBA), o qual constitui instrumento para a obtenção da licença de instalação (LI).

Segundo a Lei 9.074/95:

(...) nenhum aproveitamento hidrelétrico poderá ser licitado sem a definição do “aproveitamento ótimo” pelo poder concedente, podendo ser atribuída ao licitante vencedor a responsabilidade pelo desenvolvimento dos projetos básico e executivo (...).

Para tanto, não bastam apenas os requisitos acima; também devem ser definidas diretrizes para a inclusão dos empreendimentos no Programa de Licitações, considerando os seguintes aspectos:

- observar se todas as pendências com os órgãos ambientais e de recursos hídricos estejam equacionadas;
- verificar se todas as questões consideradas mais relevantes na realização do escopo foram devidamente estudadas e equacionadas, em particular as que requeriam articulação interinstitucional;
- analisar se os custos ambientais estimados são compatíveis com as ações definidas, tendo em vista garantir os recursos necessários para a implantação futura de tais ações (ANEEL, 2010)

Dado que em abril de 2010 o IMAP apresentou a Declaração de Reserva e Disponibilidade Hídrica (DRDH) e emitiu a LP 0040/2010, referendando as condicionantes de elaboração do EIA-RIMA e os Estudos de Viabilidade Técnica, a ANEEL, por meio da Nota Técnica nº 181/2010 - SGH/ANEEL, avaliou os estudos e documentos e, como consta, a UHE - Ferreira Gomes foi inserida no Leilão ANEEL03/2010 (BRASIL, 2010).

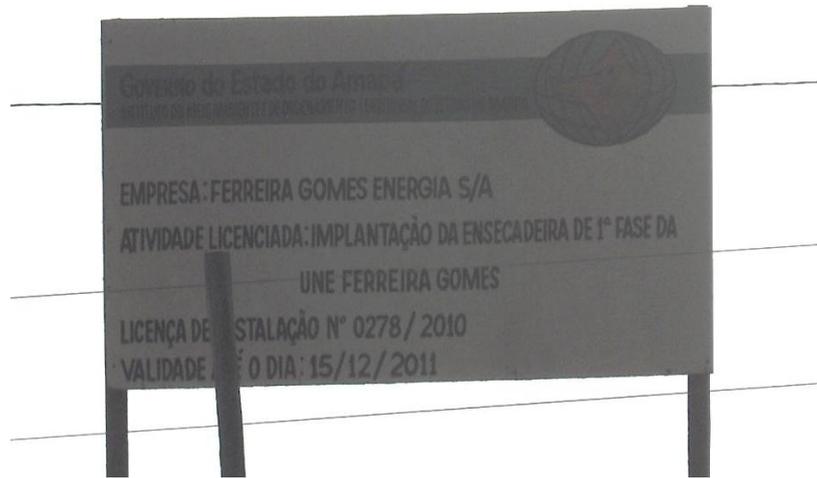
A empresa vencedora da licitação desse leilão, ocorrido em 30 de julho de 2010, foi a Alupar investimentos S.A., a qual deveria detalhar os planos, programas e projetos ambientais que foram objeto do processo de licenciamento prévio e incluir o aproveitamento hidrelétrico licitado com a LP. Esse detalhamento é exigido por meio do Projeto Básico Ambiental - PBA, que incluía medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Após a análise e a aprovação do PBA, a licença de instalação - LI é liberada para o empreendimento. A concessão dessa licença autoriza o início da instalação da obra sob a ótica do setor ambiental.

O PBA está previsto na Resolução 06/87- CONAMA, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras de grande porte, em especial aquelas nas quais a União tem interesse, como usinas hidrelétricas. Ele tem por objetivo detalhar os programas de mitigação e compensação de danos indicados no EIA-RIMA, bem como os considerados pertinentes pelo órgão licenciador. Sua apresentação é um requisito a ser cumprido pelo empreendedor que pleiteia a LI. O PBA apresentado pela Alupar e o condicionante constante na LP 0040/2010 (AMAPÁ, 2010) propõem a execução de 35 programas, subdivididos em 18 programas ambientais, 8 programas socioeconômicos e 9 programas institucionais (ECOTUMUCUMAQUE, 2010).

O IMAP e o SEMA analisaram o PBA e consideraram suficientes os programas apresentados junto ao Inventário Florestal da área indicada no projeto da usina para a instalação do canteiro de obras. Tais documentos deveriam ter instruído o pedido de emissão da LI nº 0267/2010, que foi contestada pela ação civil pública (ACP) conjunta do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público Estadual do Amapá (MPE-AP), cujo número do processo é 9956-38.2010.4.01.3100. No entanto, consta no local das obras a publicação da LI nº 0278/2010 (Foto 1), com

validade até 15 de dezembro de 2011, permitindo a limpeza da área para o canteiro de obras, além do salvamento e monitoramento de fauna e flora.

Foto1: Placa de publicação da LI nº 0278/2010, exposta no local da obra



Fonte: Gabriela Valente Siqueira, em 12/10/2011

A LI define os parâmetros do projeto e as condições de realização das obras. Essas condições deverão ser obedecidas para garantir que a implantação da atividade não cause impactos ambientais negativos além dos limites aceitáveis e estabelecidos na legislação ambiental. Com a aprovação e a expedição da LI, a empresa responsável pelo empreendimento implanta-o conforme o Projeto Executivo aprovado pelo órgão licenciador (obras, atividades e instalações de equipamentos de controle ambiental) e implementa os programas ambientais referentes a essa fase.

Foto2: Imagem do início das obras da UHE - Ferreira Gomes



Fonte:Christianni Lacy Soares, em 26/01/2011

Foto3: Ampliação do barramento



Fonte: Gabriela Valente Siqueira, em 12/10/2011

O órgão ambiental realiza vistorias técnicas e acompanha a instalação de equipamentos de controle e o atendimento dos programas de monitoramento e das medidas mitigadoras durante toda a implantação do empreendimento. A concessão dessa licença tem prazo de validade estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. Verificou-se em visita ao local do empreendimento que a obra está em constante avanço.

Encontrou-se inclusive obra da Prefeitura de Ferreira Gomes com apoio da empresa construtora Alupar — registros constantes no anexo IV deste trabalho. Também foram verificadas placas de indicação de duas licenças de instalação expedidas para a construção da UHE - Ferreira Gomes: a LI nº 0278/2010, válida até 15 de dezembro de 2011, como dito acima (Foto 1); e a LI nº 056/2011, expedida em 10 de junho de 2011, com validade até 9 de junho de 2012 (Foto 3).

Identifica-se, então, a emissão de pelo menos três licenças de instalação para o empreendimento: a LI nº 0267/2010 — que consta nos autos da ACP(JUSTIÇA FEDERAL, 2010) e sobre a qual já se discorreu acima —, além das duas citadas no parágrafo anterior, que foram publicadas na entrada do canteiro de obras do empreendimento em Ferreira Gomes. Esclarece-se, pelas disposições das licenças prévias, o empreendedor possui a faculdade de requerer renovação da licença no prazo de 120 dias antes da expiração da última licença concedida (AMAPÁ, 2011).

Foto4: Placa de publicação da LI nº 056/2011, exposta no local da obra.



Fonte: Gabriela Valente Siqueira, em 12/10/2011.

Constam na licença de instalação nº 056/2011 (AMAPÁ, 2011) condições específicas para manutenção e renovação da mesma, que correspondem à implementação dos programas descritos no Plano Básico Ambiental, ficando condicionada a emissão da licença de operação (LO) ao cumprimento do disposto (AMAPÁ, 2011). Importante salientar que o documento destaca o valor da

Compensação Ambiental — determinado pelo Termo de Compromisso nº 002/2011 - SEMA —, que consiste na quantia de R\$ 4.053.565,00 (quatro milhões, cinquenta e três mil, quinhentos e sessenta e cinco reais).

Como se pode observar, o licenciamento ambiental da construção da UHE - Ferreira Gomes encontra-se em pleno andamento. O término da obra está previsto para o ano de 2014 e, durante esse tempo, caso ocorra o licenciamento dentro dos princípios ambientais da precaução, prevenção e publicidade, poderá o órgão licenciador conceder a LO para o funcionamento da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes. Mas é de se mencionar que as fiscalizações em torno do empreendimento têm sido realizadas não somente pelos órgãos competentes mas também pela sociedade civil em geral e pelos que diretamente são afetados ou assim entendem — como foi discutido na ação civil pública que contesta tal licenciamento, o que se passará a conhecer a seguir.

4.3.3 Ação civil pública (PROCESSO Nº 9956-38.2010.4.01.3100)

No dia 4 de novembro de 2010, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público Estadual do Amapá (MPE-AP) propuseram a ação civil pública (ACP) que deu origem ao processo nº 9956-38.2010.4.01.3100, a qual tinha como objeto a concessão de liminar para suspensão da LP 0040/2010, a anulação da LI 0267/2010 e a suspensão dos efeitos do Leilão 03/2010 da ANEEL — ocorrido em 30 de julho de 2010 e cujo vencedor foi a empresa Alupar Investimentos S.A. (JUSTIÇA FEDERAL, 2010).

Até então, o licenciamento do AHE de Ferreira Gomes aparentemente estava ocorrendo a contento das normas legais e exigências dos órgãos licenciadores. No entanto, os Ministérios Públicos (MPF e MPE) sustentaram na ACP que, nas ocasiões das audiências públicas discutidas anteriormente, não houve esclarecimento adequado à população sobre os danos ambientais e sociais que serão causados pela construção da usina.

Tal argumentação se baseou, principalmente, no ofício nº 021/2010 do Conselho Consultivo da Reserva Biológica do Lago Piratuba/ICMBIO/AP, que manifestou posição contrária à concessão da licença prévia sem um levantamento

dos impactos do empreendimento para a jusante do rio Araguari — onde se situa a referida unidade de conservação (UC) — e o fenômeno ecológico da Pororoca. O ofício também questiona a falta de estudos sobre o impacto conjunto das três hidrelétricas previstas no rio Araguari: a UHE - Coaracy Nunes (em funcionamento há mais de 30 anos), o AHE - Ferreira Gomes e o AHE - Cachoeira Caldeirão, no município de Porto Grande.

Também, segundo o Ministério Público estadual, os municípios onde houve audiência pública não serão os únicos atingidos pela construção da hidrelétrica. A expansão do Estudo de Impacto Ambiental, requerida na ação civil pública, deve atender igualmente à comunidade de Cutias do Araguari, citada nas audiências. Ressalta-se que o prefeito desse Município solicitou ingresso como litisconsorte ativo na referida ACP, entendendo que Cutias do Araguari é diretamente afetada pelo empreendimento e que a população demonstrou preocupação com as suas conseqüências quando tentou ser ouvida, mas não obteve sucesso.

A Procuradoria do Município de Cutias juntou aos autos do processo um parecer técnico do biólogo Júlio Cezar Sá de Oliveira, que esmiuçou possíveis falhas no Estudo de Impacto Ambiental, argumentando, por exemplo, que a área dos estudos foi subdividida em quatro¹⁵ partes, mas que as pesquisas não foram realizadas em todas elas de forma aprofundada. Por isso entram em contradição:

(...) pois o trecho do estudo que foi destacado é de 10km do rio Araguari que vai do barramento do AHE Ferreira Gomes até o barramento da UHE de Coaracy Nunes, como referência entre extremos estão localizados a montante o vertedouro e a turbina da UHE Coaracy Nunes e a jusante a ponte da BR-156 e a cidade de Ferreira Gomes (JUSTIÇA FEDERAL, 2010, p. 2705)

A referida análise também demonstra que o EIA faz menção aos depoimentos de ribeirinhos, os quais disseram que, a partir da construção da UHE de Coaracy Nunes, houve uma desaceleração do fluxo ou vazão do rio, ocasionando problemas de sedimentação, fechamento de rios, abertura de pequenos canais e efeitos, inclusive, sobre o fenômeno da pororoca. Na opinião do especialista, as observações dos ribeirinhos deveriam ser mais discutidas e estudadas dentro do Estudo de Impacto Ambiental.

¹⁵ Área de abrangência regional (AAR), área de influencia indireta (AII), área de influencia direta (AID) e área diretamente afetada (ADA).

Tanto os argumentos dos Ministérios Públicos quanto os da Prefeitura de Cutias colocam em suspeição o Estudo de Impacto Ambiental realizado pela empresa Ecotumucumaque quanto à metodologia escolhida para discriminação das áreas de influência do empreendimento — isso porque o documento desconsidera que os possíveis impactos que possam ser causados à jusante do rio Araguari sejam relevantes e notáveis de consideração para incluí-los na área diretamente afetada. Outros pontos foram levantados nessa análise. No final, recomenda-se reestudo dos pontos questionáveis para que se possa dirimir as dúvidas em relação às possíveis falhas e, dessa forma, fazer cumprir os princípios da precaução e prevenção no referido licenciamento ambiental.

O Ministério Público Federal no Amapá (MPF-AP) argumenta também irregularidades no processo de licenciamento, entendendo que a concessão da licença de instalação sofreu pressão dada a proximidade do leilão. Desse modo, considera-se que a concessão foi feita em tempo suficientemente satisfatório para devida e idônea avaliação e consequente aprovação tanto dos órgãos licenciadores estaduais quanto da ANEEL, configurando, assim, flagrante irregularidade.

Nesse sentido, o procurador da República Antonio Carlos Marques Cardoso destaca ainda que os Ministérios Públicos solicitam o cumprimento da legislação constitucional e infraconstitucional que rege a matéria — apenas isso. Para tanto, é necessário que o estudo aponte todos os prejuízos ambientais e sociais que a construção da usina provocará às populações envolvidas, entre elas a de Cutias do Araguari (JUSTIÇA FEDERAL, 2010, p. 5-7).

De acordo com os questionamento e fatos elencados, a ação civil pública foi ajuizada contra a Alupar Investimentos S.A. — a empresa que venceu o leilão para a construção da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes —, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o Instituto de Meio Ambiente e Reordenamento Territorial (IMAP) e a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Amapá (SEMA).

Por sua vez, nos autos do Processo nº 9956-38.2010.4.01.3100, constam as defesas das instituições envolvidas. A Alupar Investimentos S.A. expõe que, em relação aos esclarecimentos do empreendimento para a população em geral e instituições envolvidas, houve amplo debate e disposição do EIA-RIMA e da empresa para dirimir as dúvidas. Nas páginas 2733 a 2798 dos autos, está incluída a

petição da referida empresa, argumentando que, no transcurso do licenciamento, houve participação interdisciplinar e interinstitucional, contando inclusive com o próprio Ministério do Estado do Amapá no grupo de trabalho interinstitucional (GTI) —constituído para o acompanhamento do licenciamento e cujos membros integrantes são: SEMA, COEMA, IMAP, Batalhão Ambiental, município de Porto Grande, Município de Ferreira Gomes, MP-AP e Alupar. Ademais, argumenta que foram realizadas diversas reuniões de discussão preliminar do EIA, além de audiências públicas nos municípios de Ferreira Gomes, Porto Grande, Macapá e, inclusive, em Cutias — por demanda atendida do prefeito do Município no dia 02 de dezembro de 2010.

No tocante à demanda de estudos complementares, segundo a defesa da Alupar, estes foram realizados como pré-requisito à concessão da LI durante as pesquisas para a elaboração do Plano Básico Ambiental (PBA). Além disso, fora solicitada a intimação do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO) quanto aos possíveis impactos na REBIO do Lago Piratuba, pois é de competência dessa autarquia dirimir questões relacionadas às Unidades de Conservação. Consta nas páginas 2957 a 2960 uma petição da Procuradoria Geral da União em defesa do ICMBIO, esclarecendo que a referida autarquia foi acionada em relação à avaliação do Estudo de Impacto Ambiental do AHE - Ferreira Gomes, mas que, exceto pelo impacto direto à Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Seringal Triunfo, não entende que haja impactos diretos à REBIO do Lago Piratuba, distante do empreendimento mais de 80km — avaliação feita de acordo com parecer técnico nº 01/2011 - COIMP¹⁶ (ICMBIO, 2011b).

Também consta nos autos que a posição do Conselho Consultivo da REBIO do Lago Piratuba não pode ser confundida com a posição institucional do ICMBIO, já que o primeiro possui autonomia para expor seus pareceres, conforme entendimento de seus membros. Além disso, pelo parecer nº 0332/2011/AGU/PGF/PFE-ICMBIO, a autarquia não comunga com a pretensão de ampliação dos estudos, como solicita a ação civil pública (ICMBIO, 2011a).

Desse modo, em relação ao pedido da ação civil pública para a suspensão da LP, anulação da LI (0267/2010) e suspensão dos efeitos do Leilão 03/2010 da

¹⁶ Coordenação de Avaliação de Impactos Ambientais.

ANEEL, as instituições IMAP, SEMA e ANEEL alegam que a aplicação das legislações cabíveis no licenciamento ambiental foram até então cumpridas por elas. As exigências legais cumpridas no licenciamento foram todas previstas pelo Termo de Referência que norteou o EIA/RIMA. Da mesma forma, foi observado o cumprimento das exigências na licença prévia, na elaboração do Plano Básico Ambiental e no Projeto Executivo, requisito à concessão de licença de instalação.

Ademais, esses órgãos entendem que o licenciamento deu-se em tempo e procedimento regulares e idôneos, cabendo à Promotoria dos respectivos Ministérios Públicos provaras irregularidades mencionadas nos autos da ação civil pública impetrada (JUSTIÇA FEDERAL, 2010, p. 2928-2980).Entretanto, apesar dessa alegação, não se pode perder de vista o fato de que, em ações civis públicas envolvendo questões ambientais, ocorre a inversão do ônus da prova, ou seja, cabe à empresa provar a não ocorrência do dano. Esse entendimento já foi pacificado no Supremo Tribunal de Justiça, conforme visto a seguir:

PROCESSUAL CIVIL - COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA POR DANO AMBIENTAL - INEXISTÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - OMISSÃO - NÃO-OCORRÊNCIA - PERÍCIA - DANO AMBIENTAL - DIREITO DO SUPOSTO POLUIDOR - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. Resp 1060753/SP, DJe 14/12/2009

Durante o transcorrer da elaboração desta dissertação, o procurador da República interpôs contra o juiz federal da 2ª Vara, Excelentíssimo Sr. João Bosco Costa Soares da Silva, uma exceção de suspeição, sustentada no fato de que o referido magistrado, em uma entrevista concedida ao programa de rádio Togas e Becas, expressou sua opinião sobre o empreendimento, o que teria demonstrado parcialidade e poderia direcionar o julgamento da ação civil pública. Vale destacar que o juiz não concedeu a liminar por ter entendido não haver justo motivo. Também deixou de se julgar suspeito por não estar configurada nenhuma das hipóteses descritas no art. 135 do Código de Processo Civil, porém suspendeu o feito até o julgamento da referida exceção de suspeição, remetendo os autos ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

Entretanto, pelo que dispõe a LP 0040/2010 (AMAPÁ, 2010), as contestações oriundas da ACP foram colocadas como condicionantes para a emissão da LI 0278/2010, determinando, assim, a realização de reunião técnica no município de

Cutias do Araguari, ocorrida no dia 02 de dezembro de 2010. Determinou-se também a efetivação do complemento de estudos sobre a jusante do rio Araguari para dirimir as dúvidas externadas nas audiências públicas e na ACP, especialmente em relação aos possíveis impactos no fenômeno da pororoca e na Reserva Biológica do Lago do Piratuba. Esses estudos constam na elaboração do Plano Básico Ambiental (PBA), pré-requisito da LI concedida, de forma que a ACP, embora suspensa, cumpriu sua função social de colocar, de maneira imperiosa e jurídica, a presença e as demandas da população no licenciamento ambiental.

A título de informação, no Estado do Amapá, o cumprimento das etapas de outros procedimentos do licenciamento ambiental de empreendimentos de grande relevância econômica, mas potencialmente poluidores, também já foi questionado judicialmente. É o caso do projeto de expansão de minério de ferro proposto pela empresa mineradora Pedra Branca do Amapari-MPBA. Resumidamente, segundo a ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal sobre essa questão — processo n.º2006.31.00.001801-2(JUSTIÇA FEDERAL, 2006) — fora verificado, dentre outras falhas, uma omissão gravíssima, qual seja a não realização do próprio procedimento do licenciamento ambiental prévio. Ou seja, nenhuma etapa anterior foi cumprida para a concessão da licença de instalação do referido empreendimento — uma afronta clara ao art. 225 da Constituição Federal.

O desfecho da referida ação civil pública foi a realização de um termo de ajustamento de conduta (TAC) no ano de 2007, o qual determinou o pagamento de 5 milhões de reais em projetos sociais aprovados pelo Ministério Público Estadual, encontrando-se suspenso o referido processo. No ano de 2009, a empresa MPBA comunicou a interrupção temporária de suas atividades de lavra na mina Amapari.

Sobre essa falha grave constatada na instalação do empreendimento de mineração e a realização do termo de ajustamento de conduta, verifica-se que o Estado do Amapá, ainda sob a égide do princípio da prevenção, deveria ter aplicado uma punição mais enérgica, pois, ao nosso ver, não é suficiente o pagamento de compensação ambiental para punir uma empresa que obteve lucros com uma atividade poluidora sem ao menos ter realizado estudos fundamentais para o desenvolvimento da mesma.

Trançando um paralelo do ponto de vista legal entre o nosso objeto de estudo e a instalação do empreendimento de mineração de interesse predominantemente particular acima mencionado, nota-se que este não obedeceu a nenhum requisito legal. Por outro lado, observa-se que, apesar das críticas — que são compreensíveis em virtude da dimensão dos impactos do AHE de Ferreira Gomes —, o licenciamento nesse caso vem cumprindo as exigências estabelecidas pela legislação ambiental brasileira até a presente data.

Ainda sobre a comparação entre as instalações dos empreendimentos acima citados, além das diferenças quanto à natureza das atividades e quanto à obediência aos requisitos legais estabelecidos, pode-se dizer que houve um amadurecimento institucional dos órgãos ambientais estaduais responsáveis pelo procedimento do licenciamento ambiental.

Vale destacar que cabe à sociedade civil amapaense acompanhar os desdobramentos das fases de procedimento para que não ocorram omissões ou falhas graves, como as observadas no caso da mineração, pois o dever de proteger o meio ambiente compete a todos, de acordo com o art. 225 da Constituição Federal.

4.3.4 Ponderações sobre as discussões atuais em torno do licenciamento da construção da UHE Ferreira Gomes

As discussões que envolvem um procedimento de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluentes não se restringem somente à fase da licença prévia, período em que devem acontecer as audiências públicas, pois também podem surgir questionamentos nas fases seguintes.

O licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes, que atualmente encontra-se na fase da licença de instalação — lembrando que em setembro de 2011 a expedição de tal licença completou um ano —, vem sofrendo várias críticas, em especial no que se refere ao cumprimento dos programas socioambientais previstos no Plano Básico Ambiental.

Essas críticas partem da sociedade civil do Município de Ferreira Gomes, sobre tudo da Associação Comercial dessa cidade. De acordo com o artigo publicado no jornal local A Gazeta, no dia 25.10.2011, o presidente da citada

entidade, Nouberto Dantas, afirmou em entrevista que a empresa Ferreira Gomes Energia deixou de cumprir alguns dos compromissos assumidos, como:

a implementação, através de protocolo de apoio ou termo de compromisso com o Governo do Amapá e municípios de Ferreira Gomes e Cutias, da estratégia de construção, reforma, gerenciamento e manutenção da infraestrutura, especialmente relativa à saúde, educação, saneamento, segurança pública e outros, antes do início da implantação da obra (CONSTRUTORA, 2011, p. 4)

Além disso, o presidente entidade afirma ainda que:

A obra está a todo vapor e nada disso foi feito. A cláusula diz que os serviços devem ser feitos antes do início da obra. O hospital de Ferreira Gomes, por exemplo, precisa de leitos, de médicos. Não foi investido nada em infraestrutura (CONSTRUTORA, 2011, p. 4)

O citado veículo de comunicação também menciona uma reclamação do presidente sobre o fato da mão-de-obra local ser utilizada apenas para a execução de serviços gerais, embora o Estado do Amapá tenha profissionais qualificados para assumir outros postos de trabalho. O artigo vai além ao informar que:

Ainda sobre as cláusulas descumpridas pela empresa, segundo Dantas, estão: a falta de licenciamento ambiental para a atividade complementar de aterro sanitário em Ferreira Gomes; irregularidades na elaboração do Projeto Básico Ambiental (PBA) que trata das indenizações dos ribeirinhos; não apresentação de programas de estágios para jovens. (CONSTRUTORA, 2011 p. 4)

Em sentido oposto, no final da mesma semana da circulação do referido periódico, foram publicados no Jornal dos Municípios do Amapá, no dia 29.10.2011, artigos sobre as ações já realizadas pela empresa Ferreira Gomes Energia no município de mesmo nome, os quais buscaram demonstrar que o empreendedor tem cumprido com os compromissos anteriormente assumidos.

Nesse periódico consta um comunicado informando que a empresa Ferreira Gomes Energia realizará um processo de seleção para contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos e ambulatoriais pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, passível de prorrogação (FERREIRA GOMES ENERGIA S/A, 2011, p. 7). No mesmo jornal, o artigo “Empresa completa um ano de instalação em Ferreira Gomes” sustenta que a corporação dá continuidade aos programas socioambientais previstos no Plano Básico Ambiental e que possui contratos com quatorze empresas da região, além de outras nove que geram empregos locais. O

periódico também informa em artigo que a empresa tem investido na educação e no esporte, pois teria reformado o laboratório de informática da Escola Municipal Pastor Jaci Torquato, cuja inauguração ocorreu no mês de agosto passado (EMPRESA, 2011, p. 12). Ao visitar o município, pôde-se observar que tal reforma de fato ocorreu, o que foi registrado com fotografias.

Foto5: Placa de publicidade da reforma do laboratório de informática da Escola Municipal Pastor Jaci Torquato, exposta em frente à escola



Fonte: Eliton Soares do Nascimento, em 12 de outubro de 2011

Notícia ainda o jornal que a empresa doou, no dia 21 de outubro de 2011, uma ambulância para Secretaria Municipal de Saúde, em atenção ao Termo de Pactuação do Plano de Ação para o Controle da Malária, celebrado entre o Estado e a Ferreira Gomes Energia (UNIDADE, 2011, p. 14).

Diante das denúncias feitas por entidade da sociedade civil do município de Ferreira Gomes em jornal de circulação local e, por outro lado, diante da tentativa da empresa de comprovar que tem cumprido com os compromissos assumidos, entende-se que esse esforço da corporação foi provocado exatamente pelas críticas por parte da sociedade, a qual tem demonstrado que está atenta ao cumprimento do que foi estabelecido no Plano Básico Ambiental.

Assim, nota-se que não basta apenas esclarecer dúvidas no momento das audiências públicas; a empresa deve estar sempre disposta a elucidar os questionamentos da sociedade levantados durante todo o procedimento do

licenciamento ambiental. Verifica-se ainda que a sociedade está fiscalizando todo o andamento do processo de instalação da usina.

De acordo com o artigo publicado no jornal A Gazeta (FERREIRA GOMES ENERGIA S/A, 2011, p. 7), os órgãos envolvidos no procedimento do licenciamento ambiental da construção da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes formaram um grupo de trabalho para investigar os descumprimentos do Plano Básico Ambiental apontados pela sociedade civil, principalmente no que se refere à oferta de capacitação da população local com vistas a atingir a meta de no mínimo 50% da mão-de-obra utilizada na construção da UHE de Ferreira Gomes — conforme a condição específica 2.7 prevista na licença de instalação (Anexo II).

Cabe assinalar que tais críticas se devem à possibilidade da população poder se manifestar em relação à instalação desses empreendimentos — seja durante as audiências públicas, seja reivindicando ações por parte do Estado para cobrar os compromissos assumidos pelo empreendedor, ou ainda demandando ao Ministério Público a suspensão das licenças que deixam de cumprir com as condicionantes. Todos esses atos são uma expressão do princípio do direito ambiental da participação democrática.

Ressalta-se que a postura da sociedade civil e dos órgãos fiscalizadores não deve ser entendida como meio de obstaculizar a construção da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes. Esclarece-se ainda que, conforme dispõe a condição específica 2.1 prevista na licença de instalação (Anexo II), a empresa Ferreira Gomes Energia deve cumprir com o Plano Básico Ambiental para obter a licença de operação. Dessa forma, caso fique comprovado o descumprimento do PBA, a licença de operação não deve ser concedida, não sendo possível permitir que o empreendimento prossiga sem que se tenha observado a efetiva execução do Plano.

Destaca-se que o eventual indeferimento da licença de operação decorre do princípio da prevenção do direito ambiental, o qual deve nortear as ações administrativas no âmbito do licenciamento para se evitar danos irreparáveis ao meio socioambiental daquele município.

Sendo assim, deve-se destacar que a construção da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes deve prosseguir — mesmo com as interferências da população para que sejam atendidos os compromissos assumidos pela empresa. Cabe à corporação cumprir rigorosamente com suas obrigações, pois não se pode perder de vista que o

empreendimento não possui apenas interesses sociais locais e particulares, mas também atende a interesses políticos de dimensão nacional, já que a construção da UHE faz parte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, como já mencionado. Esse contexto deve ser levado em consideração durante todo o transcurso do processo de instalação do empreendimento.

De fato, o que se defende é apenas o cumprimento exato do que foi avançado — sem deixar de dar continuidade ao empreendimento, que possui grande relevância energética para o Estado do Amapá. Tal descontinuidade se justificaria apenas para atender ao princípio da prevenção, caso os impactos negativos ocasionados pela construção da UHE de Ferreira Gomes sejam outros ou tenham proporções maiores do que as previstas no EIA.

CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Haja vista o disposto nesta dissertação, tem-se claro que o licenciamento ambiental, enquanto um instrumento do Estado de regulação e controle dos impactos socioambientais das atividades empresariais, tem sido conduzido de forma ainda inadequada, o que é mais evidente no Estado do Amapá por se tratar de unidade federativa recente. O licenciamento ambiental é um instrumento a ser constantemente revisado e fiscalizado pela sociedade civil. O licenciamento do AHE de Ferreira Gomes ainda está em andamento e, por isso, não se pode observar totalmente seus efeitos, porém, como antes verificado, é na fase da licença prévia que a população e os órgãos competentes devem dar o aval ou não para a execução de um empreendimento.

No caso da construção da UHE-FG, o referido aval foi concedido sob condições dispostas nas licenças, podendo o empreendimento ser paralisado a qualquer momento, caso as condições não sejam cumpridas satisfatoriamente, como dispõe a lei. Até a presente data, de acordo com os documentos oficiais analisados, os ritos do licenciamento ambiental têm sido cumpridos tanto pelo empreendedor quanto pelos órgãos licenciadores, mas, de fato, os impactos reais da UHE Ferreira Gomes só poderão ser dimensionados e sentidos após a fase da licença de operação — a exemplo de outras usinas hidrelétricas construídas no País que se pretendiam instrumentos de política pública para o desenvolvimento social.

A paralisação da construção da UHE foi reivindicada por meio de ação civil pública - ACP (processo nº 9956-38.2010.4.01.3100), porém a mesma não obteve sucesso. O processo atualmente encontra-se suspenso e os autos foram remetidos ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Salienta-se que, para os objetivos do estudo, a existência da ACP no licenciamento demonstra claramente que a sociedade civil pode exigir que o licenciamento ambiental seja realizado de acordo com a legislação competente. Isso porque, a partir da participação da população nas audiências públicas, surgiram as contestações sobre o EIA-RIMA, importante instrumento de análise pública de viabilidade social, ambiental e econômica de um empreendimento que se pretenda ser do interesse coletivo.

Dentre as contestações, relembrem-se as principais: a inclusão do município de Cutias nos estudos de impacto e uma audiência pública no mesmo, além da ampliação do estudo de impacto ambiental para a região a jusante do rio Araguari. Quando impetrada a ação civil pública, verificou-se que, no dia 02 de dezembro de 2010, foi realizada uma Reunião Técnica — coordenada pela SEMA no município de Cutias do Araguari— como condicionante da licença prévia 0040/2010 (Amapá, 2010) à liberação da licença de instalação. Também dentro dessas condicionantes da LP, havia a exigência de estudos sobre a jusante para sanar as dúvidas em relação aos possíveis impactos na Reserva do Lago do Piratuba e no fenômeno da pororoca — análises estas que fizeram parte do plano básico ambiental como estudos complementares.

É inegável a necessidade de expansão do setor energético no Amapá, haja vista o incremento demográfico pelo qual o Estado vem passando e, ao mesmo tempo, por ser condição fundamental para se alcançar o desenvolvimento econômico e social a partir do provimento de uma economia sólida e de políticas que estimulem um setor secundário de maior capacidade produtiva. No entanto, a análise do processo de licenciamento do AHE-FG permite concluir que a participação popular e a observância às considerações feitas nas audiências públicas devem ser tomadas como princípio e condicionante para que o licenciamento ambiental seja, de fato, um instrumento de controle social sobre as atividades potencialmente poluentes do meio socioambiental.

No caso específico do Amapá, é evidente a importância da geração de energia para o seu desenvolvimento socioeconômico, porém a possibilidade da UHE Ferreira Gomes servir apenas aos interesses do setor energético nacional, deixando para o Amapá apenas os ônus do empreendimento, é plausível, se levado em consideração o histórico de licenciamentos de atividades de mineração nesse ente federativo.

Portanto, o que se comunga entre os agentes sociais do licenciamento é que essa política não deve servir apenas a um setor da sociedade, e sim disseminar a equidade social por meio de políticas públicas de cunho sustentável, atendendo bases sólidas de promoção social para as atuais e futuras gerações. Mas esse intento parece não poder se concretizar, caso não haja a mudança do paradigma social que compreende o licenciamento ambiental como responsabilidade apenas do

Estado. A sociedade como um todo deve entender que a sua participação no processo e fiscalização do LA é um dever e benefício de todos.

A hipótese deste estudo foi confirmada, pois se baseava no entendimento de que o EIA/RIMA — tendo sido realizado de acordo com o que dispõe as condicionantes do Termo de Referência do órgão licenciador — permitiu que o diagnóstico ambiental apresentado fosse conhecido, debatido e contestado pela sociedade amapaense. Desse modo, o licenciamento da construção da UHE Ferreira Gomes cumpre, até onde este estudo pôde acompanhar, o que dispõe a lei, segundo a análise de documentos oficiais — diferentemente do que já se observou em outros empreendimentos realizados no Estado do Amapá, nos quais não houve discussão acerca da sua viabilidade ambiental, econômica e social.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Relatório de Acompanhamento das usinas hidrelétricas passíveis de licitação**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>, acesso em: 12.07.2010

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Licença de Instalação nº 056/2011**. Macapá, 2011.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Licença Prévia nº 0040/2010**. Macapá, 2010.

_____. Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Amapá. **Termos de Referência**. Elaboração do estudo de impacto ambiental – EIA e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA do Aproveitamento Hidrelétrico Ferreira Gomes. Macapá, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 4ª ed. Rio de Janeiro. Editora:Lumen Júris, 2000

_____. _____. 7ª ed. Rio de Janeiro:Lumen Júris, 2004

_____. _____. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris: 2008.

BANCO MUNDIAL. **Relatório No. 40995-BR**. Estudo organizado em três volumes: Relatório Síntese, Relatório Principal e Anexos Técnicos. Licenciamento ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil. Volume III: Anexos Técnicos. Brasília-DF: Banco Mundial no Brasil, 2008. Disponível em:http://siteresources.worldbank.org/EXTWAT/Resources/46021221214578930250/Anexos_Tecnicos.pdf, acesso em: 24.08.2010

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BRASIL. Agencia Nacional de Energia Elétrica. **Processo 485000.000883/2010-23**. Relatório para homologação do Leilão nº 03/2010 em análise da documentação de habilitação da empresa Alupar Investimentos S.A. Brasília-DF: ANEEL, 2010.

CONGRESSO, da IHA 2011. Jornal Eletrônico de Itaipu, 17.06.2011. Disponível: <http://www.jie.itaipu.gov.br/>. Acesso em: 18.08.2011

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Decreto nº 99.247/1990**. Regulamenta a lei nº 6938/1981. Brasília-DF, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res.html>>. Acesso em: 20 set de 2010.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução CONAMA 01/86**. Dispõe sobre os procedimentos relativos a estudos de impacto ambiental. Brasília-DF, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res.html>>. Acesso em: 20 set de 2010.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 237/97**. Dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e no exercício da competência, bem como as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Brasília-DF, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 set de 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/96. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. **Documento versão preliminar sobre licenciamento ambiental, p. 07, formulado pela Secretaria de assuntos estratégicos da Presidência da República**. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/unger/portuguese/.../11_Licenciamento_ambiental1.pdf>. Acesso em: 24 jul de 2010.

_____. **Lei nº 6.938/81**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília-DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 set de 2010.

_____. **Lei nº 9.427/96**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília-DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9427compilada.htm>. Acesso em: 29 jun de 2010.

_____. **Lei nº 9.478/97**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília-DF, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9478.htm>>. Acesso em 29 de jun de 2010.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BUDIN, Sulema Mendes de. **A matriz energética brasileira: mitos e realidade**. Revista Ecodebate, 2009. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/11/23/a-matriz-energetica-brasileira-mitos-e-realidade-artigo-de-sulema-mendes-de-budin/>>. Acesso em: 28 de junho de 2010.

CASTRO, Deborah Ibrahim Martins de; FERNANDES, Rodrigo. **O papel do ente municipal para promover o desenvolvimento sustentável**. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e (Org.). Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto O direito por um planeta verde, 2005, v. 2

CAUBET, Christian Guy. **A água doce nas relações internacionais**. Barueri, São Paulo: Manole, 2006.

CAVALCANTI, Clóvis. Breve introdução à Economia da Sustentabilidade. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza**: estudo para uma sociedade sustentável. – 2 ed. – São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1998. p. 17-25.

CHAGAS, Marco Antonio. **Geração de energia no Amapá**. Correa Neto, Macapá, Nov. 2010. Disponível em: <<http://WWW.correaneto.com.br/site/?p=2955>>. Acesso em: 30 de out. 2011.

CONSTRUTORA da hidrelétrica de Ferreira Gomes descumpre Plano Básico Ambiental. **Jornal a Gazeta**, Macapá, 25 out. 2011. Disponível em: <<http://www.jornalagazeta-ap.com/site/component/content/article/7.html>>. Acesso em: 30 out. 2011.

DIEESE. **Nota técnica 43**: O PAC, o setor de hidrocarbonetos e a matriz energética brasileira, 2007, disponível em: www.dieese.org.br/notatecnica/notatec43PACehidrocarbonetos.pdf, acesso em: 22.06.2011

ECOTUMUCUMAQUE. **Estudo de impacto ambiental – EIA**. Aproveitamento hidrelétrico Ferreira Gomes. Macapá, 2009a.

_____. **Relatório de impacto ambiental – RIMA**. Aproveitamento hidrelétrico Ferreira Gomes. Macapá, 2009b.

_____. **Plano básico ambiental - PBA**. Usina hidrelétrica Ferreira Gomes. Macapá, 2010.

ELETROBRÁS. **Matriz energética brasileira em 2009**. Brasília, 2010.

EMPRESA completa um ano de instalação em Ferreira Gomes. **Jornal dos municípios do Amapá**, Macapá, 29 out. 2011. Municípios, Projeto hidrelétrica, p. 12.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos jurídicos e práticos. Belo Horizonte: Fórum, 2010

FERREIRA GOMES ENERGIA S/A. **Edital de tomada de preço FGE 004/11**, serviços médicos e ambulatórios. **Jornal dos municípios do Amapá**, Macapá, 29 out. 2011. Cidades, p. 7.

FERREIRA Gomes Energia será denunciada ao MPF. **Jornal a Gazeta**, Macapá, 26 out. 2011. Disponível em: <<http://www.jornalagazeta-ap.com/site/component/content/article/7-noticia-principal/207-ferreira-gomes-sera-denunciada-ao-mpf.html>>. Acesso em: 30 out. 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Curso de direito da energia**: tutela jurídica da água, do petróleo e do biocombustível. São Paulo: Saraiva, 2009.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parecer nº 0332/2011/AGU/PGF/PFE/ICMBIO**. Licenciamento da UHE Ferreira Gomes. Ação civil pública 9956-38.2010.4.01.3100/AP. Brasília, 2011a.

_____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação de avaliação de impactos ambientais. **Parecer nº 01/2011-COIMP**. Licenciamento ambiental da UHE Ferreira Gomes. Brasília, 2011b.

JUSTIÇA FEDERAL. **Processo nº 9956-38.2010.4.01.3100**. Ação Civil Pública. Seção Judiciária do Estado do Amapá. Macapá, 2010.

_____. **Processo nº 2006.31.00.001801-2**. Ação Civil Pública. Seção Judiciária do Estado do Amapá. Macapá, 2006.

LEITE, José Rubens Maroto; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estudo de direito ambiental no Brasil. In: **Revista de Amazônia Legal**: de estudos sócio-jurídicos-ambientais, Universidade Federal de Mato Grosso, Ano 1, n. 1 (jan/jun-2007) – Cuiabá: EdUFMT, 2007. p. 101-119.

LEFF, Henrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEUZINHER, Márcia. Recursos hídricos. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (Org.). **O Direito o desenvolvimento sustentável**. São Paulo, 2005.

LIMA, Máira Luísa Milani de. **Licenciamento ambiental e gestão de riscos**: o caso da usina hidrelétrica de Barra Grande (RS). Dissertação (Mestrado), Florianópolis: UFSC, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. _____. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

MENDES, Bruno de Souza. **Usinas hidrelétricas x problemas ambientais**. In: Revista Artigo, 2010. Disponível em: <www. Artigo.com>. Acesso em: 20 jan de 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. Brasília: FGV, 2001.

_____. **Direito do ambiente**. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rego. Problemas de Responsabilidade Civil do Estado. **RTDC - Revista trimestral de direito civil**. Rio de Janeiro: Editora PADMA, v.11, n. 3, jul/set, 2002, p. 35 – 65.

MUNIZ, Denise. **Cachoeira caldeirão: um “cavalo de tróia” à população de Porto Grande**. Jornal a gazeta, Macapá, 23 e 24 out. 2011. Geral, Caderno A, p. 5.

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. **Política energética, sustentabilidade e Direito: licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no Estado de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado). Florianópolis: UFSC, 2005.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ROCHA, Maria Izabel de Matos. Reparação de Danos Ambientais. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.5, n.19, Jul./ Set, 1996, p. 145-152.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Textos selecionados de métodos e técnicas de pesquisa científica**. 4. ed. rev., atual. Eampl. Rio de Janeiro: Ímpetos, 2003.

SEVÁ, Oswaldo. **Conhecimento crítico das mega-hidrelétricas: para avaliar de outro modo alterações naturais, transformações sociais e a destruição dos monumentos fluviais**. In: SEVÁ, Oswaldo Filho (Org.). **Tenotã – Mõ**: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. São Paulo: International Rivers Network, 2004. Disponível em: <http://www.cabs.fee.unicamp.br/arquivos/palestras2008/anppas04>, acesso em: 12 fev de 2011.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA, Rosiene de Oliveira Furtado de. **Licenciamento ambiental de mineração: procedimentos legais no Brasil e o estudo da concessão da licença prévia do projeto amapari no Amapá com enfoque em prevenção e desenvolvimento sustentável**. Dissertação (mestrado), UNIFAP, 2010.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Aspectos controvertidos do licenciamento Ambiental**. Associação Brasileira do Ministério Público para o Meio Ambiente, 2005. Disponível em <<http://www.abrampa.org.br>>. Acesso em: 22.11.2011

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de direito ambiental**. Bahia: JusPodivm, 2007.

UNIDADE Mista de Ferreira Gomes recebe ambulância. **Jornal dos municípios do Amapá**, Macapá, 29 out. 2011. Municípios, Reforço saúde, p. 14.

TEMBRA, Nelson. Flexibilização do licenciamento ambiental. Blog do Nelson Tembra - Cidadania e Meio Ambiente, 5 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://nelsontembra.blogspot.com/2009/02/flexibilizacao-do-licenciamento.html>>. Acessado em 07 dez. 2011.

TAUK, Sâmia Maria. ANÁLISE AMBIENTAL: Uma visão multidisciplinar. São Paulo: Unesp, 2006. Disponível em: <<http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/impacto.htm>>. Acessado em 07 dez. 2011.

ANEXO I

ANEXO II

ANEXO III

ANEXO IV



Fotografia 1: Depósito de material utilizado na construção da barragem
Fonte: Gabriela Valente Siqueira - 12.10.2011



Fotografia 2: Oficina mecânica do maquinário utilizado na construção da barragem
Fonte: Gabriela Valente Siqueira - 12.10.2011



Fotografia 3: Central de armação de ferragem
Fonte: Gabriela Valente Siqueira - 12.10.2011



Fotografia 4: Área utilizada para armazenagem de material
Fonte: Gabriela Valente Siqueira - 12.10.2011



Fotografia 5: Início da construção da barragem
Fonte: Gabriela Valente Siqueira - 12.10.2011



Fotografia 6: Placa indicando área e horário de detonação
Fonte: Gabriela Valente Siqueira - 12.10.2011