



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO  
SUL  
FACULDADE CATÓLICA DE RONDÔNIA  
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM CIÊNCIA  
POLÍTICA**



**AIDEE MARIA MOSER TORQUATO LUIZ**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS GERADOS PELO COMPLEXO HIDRELÉTRICO  
DE SANTO ANTÔNIO: Uma análise nos processos de remanejamento das  
comunidades afetadas**

Porto Velho – RO  
2019

**AIDEE MARIA MOSER TORQUATO LUIZ**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS GERADOS PELO COMPLEXO HIDRELÉTRICO  
DE SANTO ANTÔNIO: Uma análise nos processos de remanejamento das  
comunidades afetadas**

Tese de doutorado para fins de conclusão no  
Curso de Doutorado em Ciência Política, área  
de concentração: Políticas Públicas na Região  
Amazônica, da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, sob a orientação do professor  
Dr. Alfredo Alejandro Gugliano.

Porto Velho – RO

2019

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação Elaborada mediante dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

L953 L953

Luiz, Aídee Maria Moser Torquato.

Conflitos socioambientais gerados pelo complexo hidrelétrico de Santo Antônio : uma análise nos processos de remanejamento das comunidades afetadas / Aídee Maria Moser Torquato Luiz. – Porto Alegre, 2019.

214 p.

Orientador(a): Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano.

Tese (Tese de doutorado em Ciência Política, área de concentração: Políticas Públicas na Região Amazônica) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1. Empreendimentos hidrelétricos no Rio Madeira. 2. Licenciamento ambiental. 3. Impactos socioambientais. 4. Participação política. 5. Relações transfronteiriças. I. Gugliano, Alfredo Alejandro. II. Título.

CDU 316.482-058.6(811.1)

**AIDEE MARIA MOSER TORQUATO LUIZ**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS GERADOS PELO COMPLEXO HIDRELÉTRICO  
DE SANTO ANTÔNIO: Uma análise nos processos de remanejamento das  
comunidades afetadas**

Tese de doutorado para fins de conclusão no curso de doutorado em Ciência Política, área de concentração: Políticas Públicas na região amazônica, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a orientação do Professor Dr. Alfredo Alejandro Gugliano.

Porto alegre, 03 de maio de 2019.

Resultado: Aprovado.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Davide Carbonai

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof.. Dr.. EMIL Albert Sobottka

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul UL -PUC/RS

Prof. Dr. Fábio Rychecki Hecktheuer

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Priscilla Ribeiro dos Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Essa tese é dedicada a todas as comunidades tradicionais e povos indígenas que cotidianamente têm seus direitos violados na Amazônia.

Aos meus filhos Juliana, Joaquim, Carolina e Maria Luiza, para sempre persistirem em seus sonhos, nunca é tarde para conquistá-los, e ao meu neto Francisco, que faz parte de uma geração que fará a diferença.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, sempre compreensivo e atencioso. Obrigada, Professor Alfredo Alejandro Gugliano.

Chegar até aqui é resultado do incentivo do professor Fábio Hecktheuer. Obrigada.

Aos professores, pois a cada módulo mais me encantava pela ciência política. Obrigada.

À equipe do Ministério Público – Josiane, Rose, Ivanor, Arimatéia, Fábiana, Juliane, Bruno, Cleiton –, que não mediu esforços nas contribuições para a minha missão institucional. Obrigada, caros amigos.

Ao Sr. Mário Marcelo, que me agraciou com a entrega de fotografias que fazem parte da sua história e que representa a vida de todos os pescadores e ribeirinhos do Rio Madeira.

Aos atingidos, que sempre confiaram e acreditaram no meu trabalho.

À professora Carolina Doria, que me proporcionou a troca de experiências necessária para a complementação deste trabalho.

Às Julianas, pelo apoio que me deram para finalizar esse trabalho. Obrigada, queridas filha e amiga.

*“Antes nós vivia num mar de rosa. Nós tinha  
nosso peixe, nossa casa, nosso dinheiro (...).  
Hoje em dia nós não temos mais nem cama  
para dormir, porque a Usina acabou com nós.  
(...) Não sobreviveu um pé de nada para tirar  
semente para plantar para o meu neto comer  
amanhã. Porque a água matou tudo”.*  
*(Nilce de Souza Magalhães, a Nicinha).*

*“É mais livre e maior o rio da minha aldeia”*  
(Alberto Caeiro)



## RESUMO

A política econômica brasileira prioriza projetos de grandes empreendimentos hidrelétricos como um dos pilares do desenvolvimento econômico. Porém, essa agenda não pode ser entendida como inclusiva quando se tem em conta a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros e o desenvolvimento local e regional, buscando a satisfação da busca da justiça social. Historicamente, no Brasil, a instalação de tais projetos tem contribuído para o aumento do capital e do poder das empresas, à custa de graves impactos ambientais e sociais, a exemplo da dizimação da cultura de populações, da perda do território de tais grupos, remanejamento involuntário dos atingidos pelos conseqüências das modificações socioeconômicas da implantação das obras, etc. Situações como essas tendem a aumentar a desigualdade entre os membros da sociedade que se formara antes da adoção do projeto, terminando por gerar uma modificação nas bases estruturais de tal grupo que não necessariamente era desejada pelos seus componentes. Sob este enfoque, a abordagem do presente trabalho tem como principal objetivo fazer uma análise da legislação que trata do licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente degradadores/poluidores e como interferem e provocam modificações principalmente nas populações afetadas. O processo de licenciamento ambiental exerce importante papel na preservação do ambiente e controla a exploração de recursos naturais. Objetiva este texto também garantir segurança jurídica e sustentabilidade às atividades econômicas. Tem por finalidade estabelecer uma série de condições e medidas visando minimizar impactos ambientais e sociais na medida em as alterações do ambiente e da sociedade serão inevitáveis e permanentes, acrescentando-se a responsabilidade de manter a sustentabilidade do meio ambiente. A pesquisa pretende pontuar a eficiência deste instrumento e dos estudos que compõem o processo, o monitoramento, as discussões e controvérsias. A proteção ao meio ambiente sempre foi considerada um entrave ao desenvolvimento econômico do País. Porém, desde a Constituição de 1988, mudanças passaram a ser percebidas, certamente, não como ideal de políticas públicas que compatibilizem a necessidade de desenvolvimento com a capacidade dos recursos naturais evitando a sua extinção, mas há sinais de mudanças que remetem à necessidade de elaboração de novos paradigmas. Será destacada com maior ênfase a participação sociopolítica no Brasil por meio de audiências públicas, como tentativa de um espaço de participação e reconhecimento de efetivo exercício democrático de cidadania, tomando-se como amostra de análise as audiências públicas realizadas em razão da implantação do Complexo Hidrelétrico do Madeira. Serão analisados os impactos socioambientais e fronteiriços e os reflexos causados, por meio de um estudo de caso. A metodologia pautou-se pelo estudo de caso elaborado por Burawoy. A ênfase da abordagem é a experiência vivenciada e a análise do embasamento teórico e legislativo que permeou a construção do complexo hidrelétrico do Rio Madeira. Ainda que não se descure do aspecto legal, tal abordagem será feita para a elaboração do arcabouço de sustentação das circunstâncias concretas nas quais ocorreu a implantação de tal empreendimento, sua operacionalização e conseqüências.

**Palavras-chave:** Empreendimentos hidrelétricos no Rio Madeira. Licenciamento ambiental. Impactos socioambientais. Participação política. Relações transfronteiriças.

## ABSTRACT

Brazilian economic policy prioritizes major hydroelectric projects as one of the pillars of economic development. However, this topic can not be understood as inclusive when taking into account the improvement of the quality of life of Brazilians and local and regional development, seeking to satisfy the search for social justice. Historically in Brazil, the installation of such projects has contributed to the increase of capital and power of companies, at the expense of serious environmental and social impacts, such as the decimation of population culture, the loss of territory of such groups, relocation involuntary of those affected by the socio-economic modifications of the implantation of the works, etc. Situations such as these tend to increase inequality among members of society that were formed prior to the adoption of the project, eventually generating a change in the structural basis of such a group that was not necessarily desired by its components. Under this approach, the main objective of this work is to analyze the legislation that deals with the environmental licensing of potentially degrading / polluting enterprises and how they interfere with and cause changes mainly in the affected populations. The environmental licensing process plays an important role in preserving the environment and controls the exploitation of natural resources. This text also aims to ensure legal certainty and sustainability to economic activities. Its purpose is to establish a series of conditions and measures aimed at minimizing environmental and social impacts to the extent that changes in the environment and society will be inevitable and permanent, adding the responsibility of maintaining the sustainability of the environment. The research intends to evaluate the efficiency of this instrument and the studies that compose the process, the monitoring, the discussions and controversies. The protection of the environment has always been considered an obstacle to the country's economic development. However, since the 1988 Constitution, changes have come to be perceived, certainly, not as an ideal of public policies that reconcile the need for development with the capacity of natural resources avoiding the scarcity or its extinction, but there are signs of changes that refer to the need to elaborate new paradigms. Emphasis will be placed on socio-political participation in Brazil through public hearings, as an attempt to participate and recognition of effective democratic exercise of citizenship, taking as a sample of analysis the public hearings held due to the implementation of the Hydroelectric Complex of Madeira. The socio-environmental and border impacts and the reflexes caused will be analyzed through a case study. The methodology was based on the case study elaborated by Burawoy. The emphasis of the approach is the lived experience and the analysis of the theoretical and legislative foundation that permeated the construction of the hydroelectric complex of the Madeira River. Even if it does not disregard the legal aspect, this approach will be made to the elaboration of the framework of support of the concrete circumstances in which the implementation of such an enterprise occurred, its operationalization and consequences.

**Keywords:** Hydroelectric projects on the Madeira River. Environmental licensing. Social and environmental impacts. Political participation. Cross-border relations.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do perímetro urbano da cidade de Porto Velho e da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, 2018.....	22
Figura 2 - Hidrografia formadora do Rio Madeira .....	26
Figura 3 - Localização dos Reassentamentos.....	40
Figura 4 - Reunião do GAS - 26.02.2019, às 9h na sede do IBAMA - Porto Velho/RO .....	52
Figura 5 - Audiência Pública - Instalação das UHE's, 2013. ....	129
Figura 6 - Delimitação da Amazônia Ocidental .....	148
Figura 7 - Reunião promovida pelo MP/RO em Maio/2018.....	151

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Procedimentos para concessão do licenciamento ambiental.....	65
Quadro 2 - Resumo do estudo feito pelo Banco Mundial acerca do acompanhamento dos impactos ambientais e sociais em cada fase do licenciamento.....	75
Quadro 3 - Impactos x Medidas a serem adotadas RIMA 2005.....	81
Quadro 4 - Formas exemplificativas de gestão participativa .....	117
Quadro 5 - Matriz síntese do plano: mapa de atividades e papel da SP/OTCA.....	153
Continuação do Quadro 5 - Matriz síntese do plano: mapa de atividades e papel da SP/OTCA.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Quadro 6 – Exemplificação de uma sociedade mais participativa no processo de licenciamento .....	169

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Meios de subsistência antes do remanejamento.....	46
Gráfico 2 - Grau de Instrução dos reassentados.....	47
Gráfico 3 - Termo de Acordo para reassentamento .....	48
Gráfico 4 - Condições do Solo da Terra .....	49

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ACP	Ação Civil Pública
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COBRAPE	Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
COHID	Coordenação de Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas, Hidrovias e Estruturas Fluviais
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
DILIC	Diretoria de Licenciamento
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
ECO/92	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EPI	Estudo Prévio de Impacto
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IAIA	International Association for Impact Assessment
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPEA	Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico Nacional
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragem

MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MAE	Mercado Atacadista de Energia
MME	Ministério de Minas e Energia
MPE	Ministério Público Estadual
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Plano Básico Ambiental
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PIB	Produto Interno Bruto
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEDAM	Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Rondônia
SIN	Sistema Interligado Nacional
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UHE	Usinas Hidrelétricas de Energia
UNIR	Universidade Federal de Rondônia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>ORIENTAÇÕES POR MEIO DE ESTUDO DE CASO ALARGADO E O CONTEXTO DA PESQUISA</b>	<b>22</b>
2.1	OS RIBEIRINHOS E O RIO MADEIRA	24
2.2	AS COMUNIDADES AFETADAS: Cultura, costumes, meios e métodos de vida	29
2.3	ATINGIDOS E O REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO	33
2.4	A PERSPECTIVA DAS COMUNIDADES ATINGIDAS	38
<b>3</b>	<b>EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL REFERENTE AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	<b>53</b>
3.1	O MONITORAMENTO E AS POSSIBILIDADES FORMAIS DE ACOMPANHAMENTOS DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS	66
3.2	DISCUSSÕES E CONTROVÉRSIAS SOBRE OS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	73
<b>4</b>	<b>AMBIENTE E A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE CRESCIMENTO</b>	<b>86</b>
<b>5</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA COMO TENTATIVA DE UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>103</b>
5.1	AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO TENTATIVA DE UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO	113
<b>6</b>	<b>A IMPLANTAÇÃO DAS HIDRELÉTRICAS NO RIO MADEIRA: Um estudo de caso</b>	<b>125</b>
6.1	A ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	126



6.2	CONVIVER COM AS USINAS DO MADEIRA: As mudanças.....	137
6.3	A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	142
<b>7</b>	<b>IMPACTOS NAS FRONTEIRAS .....</b>	<b>146</b>
7.1	POSIÇÃO DOS TRATADOS PELO BRASIL E SUA SOBERANIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DAS UHE's DO MADEIRA.....	152
7.2	O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - O direito à participação dos países e comunidades de fronteira .....	156
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>160</b>

## **REFERÊNCIAS**

## **ANEXOS**

## 1 INTRODUÇÃO

A construção da tese deu-se por meio da conjugação entre as vivências que tive como Promotora de Justiça do Meio Ambiente, especialmente nos processos das usinas estudadas, e a sistematização das informações produzidas para a tese. Uso uma licença poética para utilizar o termo “escrivência”, da escritora Conceição Evaristo, que inspira a escrita que nasce do cotidiano, de lembranças, da própria experiência de vida. “Escrever, viver e se ver”, como ensina a autora do termo. O meu exercício de escrita para a tese e o próprio tema escolhido para investigar são fruto de minha vivência em imersão e compromissada, não apenas profissionalmente, nas lutas por justiça nos processos de emancipação de comunidades ribeirinhas e das gentes da Amazônia, além da propriamente identificada como do ambiente.

A necessidade de tratar o tema do licenciamento ambiental, com ênfase em empreendimentos hidrelétricos, privilegiando a participação popular e os processos de desalojamento das populações atingidas, surgiu a partir das dificuldades verificadas durante o processo de licenciamento ambiental das usinas do Madeira.

Desde as primeiras notícias de que seriam instaladas usinas hidrelétricas no Rio Madeira, o tema passou a ser prioridade para o Ministério Público. O desafio colocava-nos diante da interação entre as inúmeras áreas de conhecimento e atuação envolvidas para que pudéssemos desempenhar o nosso papel. A complexidade e a extensão quanto às consequências previstas exigia diariamente um esforço para conseguirmos acompanhar os passos dados na capital federal, visto que o processo de licenciamento por lá tramitava. As notícias chegavam pelos veículos de comunicação, num primeiro momento, e parecia distante a concretização desses projetos.

Porém, em 2007, quando foram apresentados os estudos (EIA/RIMA), houve um choque de realidade quanto ao nível de desconhecimento de toda a abrangência de tais obras. Jamais se imaginou que, além da busca constante de conhecimento jurídico, teríamos todos e cada um dos envolvidos, que nos debruçar sobre temas como ictiofauna, sedimentos, geração de energia, dinâmica de mercado, entre outros tantos. Tampouco imaginamos ser tão exigidos pela população atingida, carente de informações e completamente perplexa diante do que estava acontecendo.

Nisto começou a minha investigação empírica. As especificidades de cada situação que ocorria mais motivavam a tentativa da resposta. Percebeu-se quão diferentes são os olhares para cada ocorrência, uns entusiasmados e esperançosos, outros apreensivos e inseguros, e outros tantos manifestando indignação e revolta. Desde então, passaram a fazer parte do cotidiano da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente pescadores, agricultores, ribeirinhos, cada qual com seu modo de perceber os fatos e processar suas experiências, o que enriqueceu a percepção, com a perspectiva que superou o ofício eminentemente jurídico.

Procurou-se conhecer quem eram essas pessoas, onde moravam e como viviam, os seus costumes, o seu modo de vida. Estabeleceu-se uma relação de confiança. E os questionamentos passaram a trazer angústias: como agir para dar uma resposta a tantas pessoas? Por que meios buscá-las? Como seria a prestação da tutela jurisdicional diante da eventual impossibilidade de diálogo com os empreendedores? A legislação brasileira garante a participação popular no processo de licenciamento ambiental e nos programas a serem executados? Ou ocasiona um desequilíbrio de direitos e deveres entre as partes envolvidas direta e indiretamente?

A questão central é perceber se o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores/degradadores garante aos atingidos pelos impactos socioambientais a manutenção dos modos de vida, cultura, geração de emprego e renda, bem como o direito de participar do processo de licenciamento ambiental.

Por meio dessas indagações, o trabalho busca: investigar se a condução do processo de licenciamento de grandes empreendimentos no Brasil oferece a segurança necessária para manter as condições socioambientais das comunidades afetadas; verificar a forma de execução e o cumprimento das condicionantes referentes aos Programas de Remanejamento da População Atingida como política pública vinculada às compensações sociais; analisar os aspectos legais frente aos impactos socioambientais, inclusive e na fronteira; e apontar alternativas em busca de mudanças na legislação necessária à obtenção da segurança jurídica das populações afetadas.

Também é pretensão demonstrar que a legislação brasileira, ao estabelecer o regramento do processo de licenciamento ambiental, em relação às comunidades direta ou indiretamente atingidas, deveria considerar a participação popular na discussão quanto aos efeitos socioambientais em decorrência da instalação de

empreendimentos no Brasil e deve alcançar os atingidos e interessados, incluindo os que residem nos países fronteiriços, conferindo-lhes o direito de voz e voto. Buscou-se ainda debater a forma como ocorre o monitoramento da execução das obras – condicionantes, medidas mitigadoras e compensatórias e programas – determinadas pelo poder público, que deveria ser realizado pelo órgão licenciador por intermédio de contratação de consultoria pelo empreendedor, pois o modelo adotado não se configura como a melhor forma de garantia de seu cumprimento.

Considerando que se trata de uma tese propositiva, divide-se o trabalho em análise legislativa, revisão bibliográfica e proposições sobre o tema, fundamentado nos conflitos socioambientais gerados pela precária participação dos atingidos no processo de licenciamento, que serão demonstrados a partir de um estudo de caso na construção e implantação de hidrelétricas no Rio Madeira.

O manuscrito estrutura-se em seis partes. A primeira apresenta capítulos teóricos e aspectos históricos das comunidades ribeirinhas e comunidades afetadas, o processo de reassentamento e as mudanças após a instalação do Complexo Hidrelétrico de Santo Antônio; A segunda parte será abordada a evolução da legislação ambiental com relação ao processo de licenciamento de empreendimentos considerados poluidores/degradadores que utilizam como matéria-prima os recursos naturais, bem como conceitos e princípios que regem a matéria. Analisa-se também a forma de monitoramento como instrumento de controle adotado para o acompanhamento desses empreendimentos. Estudar os conflitos e controvérsias que permeiam o processo. Na terceira parte repensar e trazer para o debate as dificuldades de compatibilizar garantias constitucionais e dignidade da pessoa, economia e meio ambiente. Na quarta parte serão feitas considerações sobre as políticas públicas participativas no Brasil e a participação sociopolítica como uma via de luta por direitos, centrando-se a discussão quanto à forma como se deram as audiências públicas com relação ao Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira.

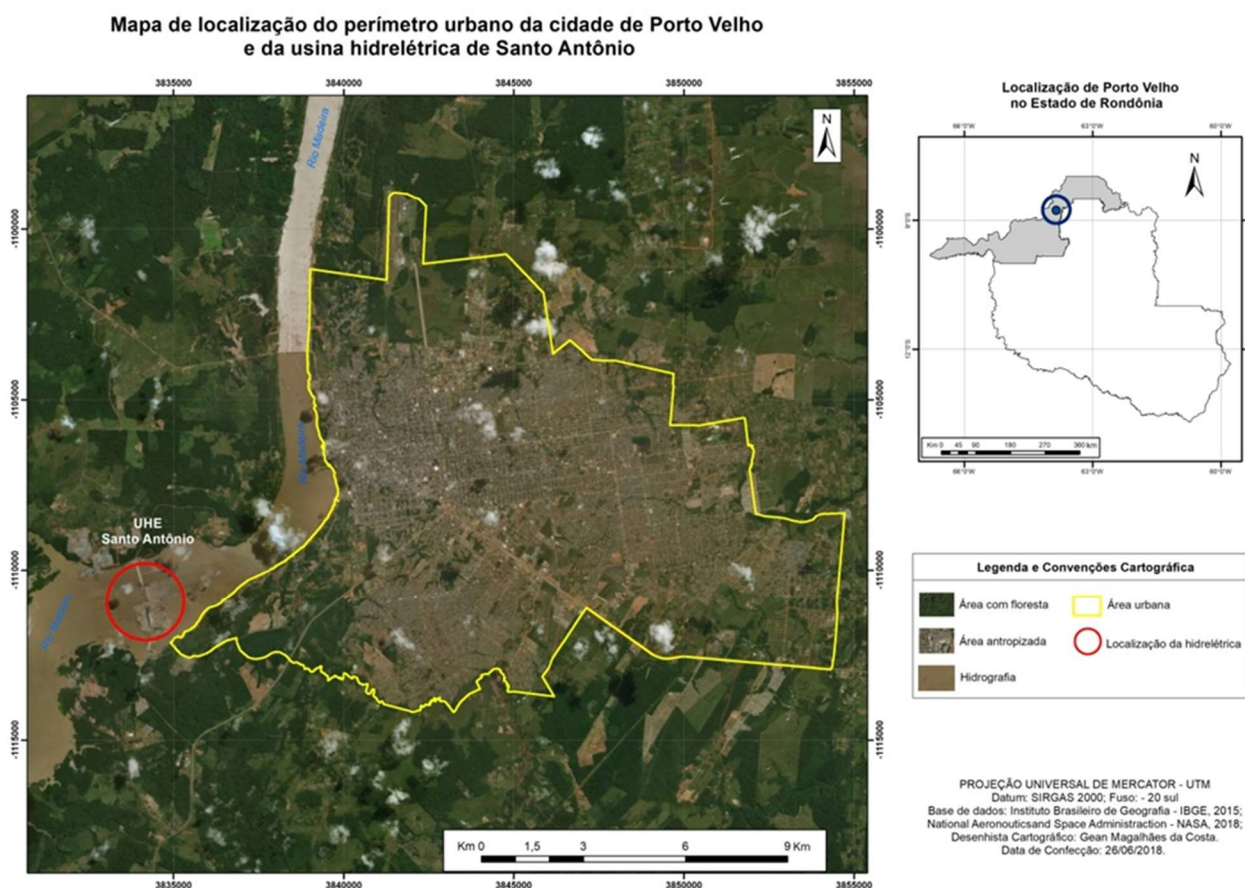
A quinta parte refere-se à análise das audiências públicas realizadas por ocasião da apresentação do RIMA. A apresentação do estudo de caso e das análises de grupos e famílias que vivenciam a perda de sua história, moradia e produção, com as consequências da forma como se deram os processos de reassentamento, as tentativas de ajustes socioambientais e a atuação do Ministério Público e a judicialização para alcançar tal desiderato.;

Na sexta parte, será destacada a posição do governo brasileiro, especialmente quanto a alguns tratados dos quais o Brasil é signatário, na medida em que o processo de licenciamento ambiental das usinas do Madeira não incluiu nos estudos os possíveis impactos nos estados do Amazonas e Acre e na vizinha Bolívia, regiões de características geográficas e ambientais comuns.

## 2 ORIENTAÇÕES POR MEIO DE ESTUDO DE CASO ALARGADO E O CONTEXTO DA PESQUISA

Esta tese concebe um estudo sobre os processos de licenciamento ambiental no âmbito do Complexo Hidrelétrico de Santo Antônio, localizado no Rio Madeira, na sua travessia próxima e no entorno da cidade de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, região sul da Amazônia.

Figura 1 - Localização do perímetro urbano da cidade de Porto Velho e da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, 2018.



Fonte: Costa, 2018.

Envolve uma diversidade de processos legais, políticos, sociais, ambientais, econômicos e culturais. Tal diversidade é espelho da complexidade de atores envolvidos e suas formas de ler e viver o mundo; de comunidades ribeirinhas a populações indígenas; de associações de moradores a movimentos sociais de incidência nacional e internacional; de grupos econômicos formados por bancos e

construtoras às agências governamentais; de atores jurídicos, como a própria legislação ambiental, as instituições como o Ministério Público; das políticas públicas às estruturas do Estado e ao meio ambiente, como sujeito de direitos.

Por isso, as escolhas metodológicas do presente trabalho se dá pelas orientações do método de estudo de caso alargado, elaborado por Michael Burawoy. O método tem sido indicado para casos que prescindem de reconstituições da complexidade dos níveis e dos processos legais e políticos presentes na contemporaneidade (MENDES, 2003).

Para Burawoy (1991), o estudo de caso ampliado faculta ao observador a provocação de reações no meio estudado até que se torne participante e, pela verificação da resposta, podem-se obter dados relevantes sobre o objeto de estudo. Paralelamente, é possível a ampliação das percepções de espaço e tempo, ao apurar-se a imersão na realidade social conjuntural e estruturada.

A forma encontrada por Burawoy de aplicar a sua ideia de ciência reflexiva para os estudos etnográficos, uma maneira a partir da qual é possível alcançar o universal a partir do particular, articular o micro ao macro, trabalhar articuladamente o passado e o presente para antecipar o futuro. Adotando as ideias originais cunhadas pela Escola de Manchester, grupo de antropólogos reunidos em torno da figura de Max Gluckman, o autor sublinhou a necessidade de incorporar na análise do campo outros aspectos que nem sempre eram observados nas análises de campo. Mendes (2003) sintetiza os argumentos de Burawoy sobre o estudo de caso, apresentando-os como possibilidade de reconstrução de teorias já existentes, comparando-os com fenômenos similares para explicar-lhes as diferenças e as similaridades.

No âmbito do estudo de caso alargado,

As explicações são sociais; a totalidade está localizada num contexto externo. (...) o objeto de análise é a situação, e a causalidade provém da ligação invisível entre os elementos. Na relação macro-micro são estabelecidas as macro-fundações da macrosociologia. A mudança social é explicada por movimentos sociais (MENDES, 2003, p. 3)

Também tem sido utilizado o método para produções de conhecimento implicado e situado, ou seja, do envolvimento direto da pesquisadora no processo estudado, precisamente o eixo a partir do qual Burawoy (1998) elabora sua ideia de

ciência reflexiva. Esse é o caso da autora dessa tese, na condição de Promotora de Justiça atuante na área ambiental, participante dos momentos e situações descritos.

A pesquisa terá como base o conteúdo de documentos e o estudo de caso do processo de licenciamento ambiental do Complexo Hidrelétrico Santo Antônio, documentos considerados relevantes, expedidos durante o processo de licenciamento; e peças jurídicas realizadas em defesa dos atingidos fazem parte da análise documental.

A análise teórica será ordenada pela análise da legislação e por um levantamento bibliográfico referente ao processo de licenciamento ambiental no Brasil, com ênfase nos impactos socioambientais de empreendimentos potencialmente degradadores. Apontados o histórico e a dinâmica do processo de licenciamento, o estudo de caso realizado servirá para verificar em que medida houve efetividade com relação ao cumprimento da legislação e dos programas propostos.

No contexto da metodologia no estudo de caso, a questão central é demonstrar como ocorreram as tratativas entre o consórcio empreendedor e os atingidos que seriam reassentados. Na totalidade, são famílias envolvidas em atividades dentro do núcleo familiar, cujos membros, na maioria, labutam em regime de agricultura familiar. Percebeu-se que não houve uma organização prévia entre os atingidos. Assim, as negociações e indenizações se deram de forma individual. Entretanto, em breve tempo, iniciaram-se as reclamações com relação aos acordos firmados. Por essa razão, foram aplicados questionários estruturados para serem respondidos pelos atingidos, especialmente, pelo membro da família que firmou o acordo com o empreendedor com relação à negociação quanto ao remanejamento.

## 2.1 OS RIBEIRINHOS E O RIO MADEIRA

O Complexo Hidrelétrico de Santo Antônio foi implantado em Porto Velho, capital do Estado de Rondônia. Salienta-se que o município supramencionado foi fundado pela empresa americana Madeira-Mamoré Railway, em 04 de julho de 1907, em razão da construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Em 02 de outubro de 1914, deu-se a criação formal de Porto Velho, que integrava o Estado do Amazonas.

Em 1943, foi formado o Território Federal do Guaporé, a partir de terras dos Estados do Amazonas e do Mato Grosso, tendo Porto Velho como capital. Em 1956, o Território do Guaporé passou a denominar-se Território Federal de Rondônia. Em



1981, o Território passou a ser Estado, e Porto Velho mantida como capital do novo Estado da República Federativa do Brasil.<sup>1</sup>

Porto Velho é a capital com a maior área territorial do Brasil, com aproximadamente 34 mil km<sup>2</sup>, única a fazer fronteira com outro país, a Bolívia. Está localizada na parte oeste da Região Norte do Brasil e é banhada pelo Rio Madeira, Bacia do Rio Amazonas, que tem enorme influência na bacia amazônica boliviana.

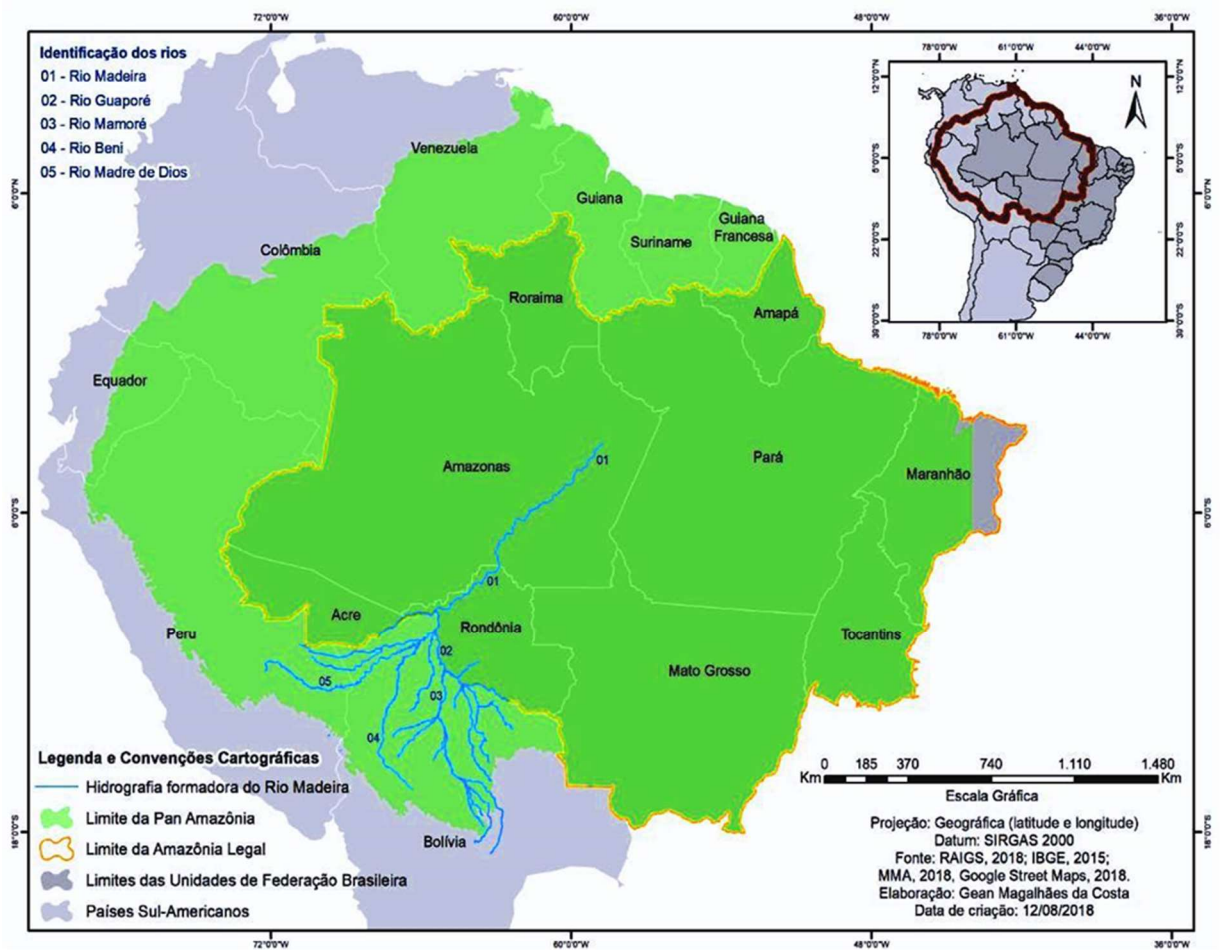
O Rio Madeira integra a Bacia Amazônica, a mais extensa do mundo, compondo a bacia hidrográfica do Peru, da Bolívia e do Brasil. Nasce na Cordilheira dos Andes, Bolívia, onde é denominado Rio Beni, e corre em direção ao norte, passando a ser chamado de Rio Mamoré-Guaporé, tornando-se o Rio Madeira ao dividir o Brasil e a Bolívia. Atravessa diversas corredeiras até chegar a Porto Velho. Nesse cenário habitam milhares de espécies, muitas sequer descobertas. Há diversidade de comunidades que vivem às margens desses rios, com características próprias de uso dos recursos naturais (WINEMILLER *apud* DORIA et al., 2016).

Tudo é abundante na Floresta Amazônica, a exemplo da diversidade de espécies de peixes encontradas no Rio Madeira, com 1.037 (mil e trinta e sete) espécies catalogadas. A atividade de pesca é intensa e abastece o consumo próprio e a comercialização local. Na vastidão da Amazônia, recortada por cursos naturais de água, o transporte principal são as embarcações, que servem de veículo de comunicação entre as comunidades ribeirinhas, atendendo a necessidades como transporte de alimentos e passageiros, socorro a doentes etc. A Figura 2 demonstra quão rica é a hidrografia que forma o Rio Madeira.

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://www.portovelho.ro.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Figura 2 - Hidrografia formadora do Rio Madeira



Fonte: Costa, 2018.

O clima da região também se destaca pelas temperaturas elevadas, típicas de clima tropical, quente e úmido, durante todo o ano, com estações extremas, muito secas ou excessivamente chuvosas, possibilitando o cultivo nas áreas de várzea.

Já antecipando as noções sobre os ribeirinhos, melhor evidenciadas ao longo da pesquisa, vivem eles em comunidades às margens dos rios ocupados por seus antepassados e, assim, gerações sucedem-se sempre com o mesmo modo de vida. Há contato preservacionista com a natureza, e a forma como dela retiram o seu sustento mantém uma racionalidade diferente na relação com a terra e a água, não as reconhecendo como mercadoria, mas como fonte de vida.

Acentua Cunha (*apud* MELO, 2008) que os ribeirinhos possuem características próprias identificadas por peculiar e sábio conhecimento da natureza, pela forma como vivem em harmonia, demonstrando capacidade de conservação e preservação ambiental.

Entretanto, não são alheios ou vivem distanciados da sociedade hegemônica, tanto que se fizeram reconhecidos como populações tradicionais, amparados pela Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 143/2002 e promulgada pelo Decreto n. 5.051/2004.

Silva (2003, p. 90) afirma que os ribeirinhos do Madeira são pessoas vindas da Região Nordeste para trabalhar como seringueiros na região amazônica, recrutados por seringalistas a partir de 1877. Permaneceram às margens dos rios até a “pacificação” indígena e, com o passar dos anos, dividiam o espaço com índios e sertanistas. Argumenta a autora (SILVA, 2003, p. 109) que a vinda dos nordestinos para as regiões ribeirinhas foi determinante para a formação das comunidades e, na época, apesar de alavancar a economia da região, não houve benefício econômico expressivo. A autora conclui que os ribeirinhos nunca tiveram assistência do poder público, sob as mais diversas justificativas – como distância até as comunidades, dispersão nas margens dos rios e interior da floresta, agravadas pelo fato de desconhecerem a realidade de centenas de localidades existentes nas margens do Madeira e seus afluentes, cada qual com suas particularidades.

Registra-se que desde 2007 foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT e, pelo Decreto nº. 6.040, foram incluídos os povos e comunidades que possuem um modo de vida próprio. O art. 3º, inciso I, define essas categorias:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Em que pese a existência de aparato legal, a presença dessas populações – ribeirinhos, caiçaras, seringueiros, quilombolas e outras representatividades – não é sinônimo de reconhecimento e tem gerado constantes conflitos. As características dessas populações fazem com que se tornem vulneráveis pela baixa articulação com a forma usual de grande parte da sociedade, e não estão focadas em modificar o seu modo de vida, com a clara intenção de se manterem afastadas de outros padrões de sobrevivência, ocupação e utilização dos espaços da natureza. Na medida em que os interesses econômicos avançam para as áreas onde essas pessoas viveram por

gerações, a tendência é que serão esmagadas em nome do crescimento e do desenvolvimento do país, como se comprova em muitas situações, sendo ignorada e afastada qualquer possibilidade de sua manutenção por meio de políticas públicas voltadas à sua perpetuação. Ao contrário, são estas as primeiras a serem atingidas pelo extermínio do ambiente e, por conseguinte, pela destruição do seu hábitat, mantendo-se invisíveis para o poder público.

A realidade dos povos da Amazônia, como afirma Loureiro (2002, p. 114), é uma trajetória de perdas e danos. No passado rentável e útil à Metrópole, “um lugar com um bom estoque de índios” transformados em escravos, chegando a ser a maior exportadora de borracha no momento de auge econômico.

Hoje a Federação, substituta da Metrópole, segue os mesmos padrões, com a formação de latifúndios e produção de monoculturas, exploração de minério e pecuária; geração de energia elétrica para abastecer os grandes centros industriais do Brasil, que a consomem a preços subsidiados, enquanto a população está sujeita ao pagamento de tarifa extremamente elevada quando comparadas às demais regiões. Enfatiza a autora que a riqueza da região amazônica é gerada para fora, sem que seja vista ou fixada, sendo, entretanto, computada no PIB da Amazônia. Retrata de forma clara o preconceito sofrido pelos homens que habitam a Amazônia, considerados de menor importância para o desenvolvimento pretendido, tornando-se invisíveis na formulação de políticas públicas. Vê-se que o discurso é atual na pauta do governo:

Índios, caboclos viveram em terras excessivamente vastas e as ocupariam em atividades pouco rentáveis para o Estado e de forma incompatível com a economia e a sociedade modernas. Índios e negros (quilombolas) e caboclos têm sido considerados nos planos e nos projetos econômicos criados para a região como sendo portadores de uma cultura pobre, primitiva, tribal e, portanto, inferior. Assim, eles nada teriam a aportar de positivo no processo de desenvolvimento. Com isso, esses grupos étnicos não têm sido priorizados nas políticas públicas para a região (LOUREIRO, 2002, p. 114).

Desse processo histórico, sedimentado desde tempos coloniais, verifica-se a pouca ou nenhuma melhoria, permanecendo os atuais ocupantes do espaço geográfico em condições muito semelhantes àsquelas relatadas, observadas somente as inevitáveis decorrências do tempo, sem que sejam verificados benefícios de desenvolvimento civilizatório, social ou cultural.

Assim, os ribeirinhos do Rio Madeira sentiram a força dos interesses econômicos e políticos com a chegada dos empreendimentos hidrelétricos diretamente em sua vida, como será mais bem visualizado no decorrer deste trabalho.

## 2.2 AS COMUNIDADES AFETADAS: Cultura, costumes, meios e modos de vida

Os moradores das regiões ribeirinhas são considerados populações tradicionais (NASCIMENTO, 1996). O modo de vida das comunidades mantém estreita relação com a natureza, seus recursos e o conhecimento aprofundado de seus ciclos (DIEGUES, 2000). De acordo com Milton Santos (2007), a cidadania possui uma geografização, a qual supõe que os direitos territoriais e culturais configuram o sentido de lugar e o valor do indivíduo.

Os ribeirinhos apresentam especificidades próprias, com núcleos familiares estabelecidos pela proximidade das moradias e similaridade de atividades, e mantêm com a natureza uma relação comum, pois fazem uso dos recursos naturais para a sua sobrevivência.

Amartya Sen (2000, p. 167) afirma que a manutenção da biodiversidade e o livre acesso aos recursos naturais são formas que garantem o modo de vida, saberes tradicionais e meios de subsistência associados a esse conhecimento, fortalece a coesão social e o desenvolvimento e possibilita enfrentar as adversidades que ameaçam a própria existência da sociedade. As áreas impactadas, a exemplo da questão da terra, da identidade, da biodiversidade, saberes e conhecimentos diversos, o acesso e relações sociais e culturais com a água, compõem os sentidos de lugar para essas comunidades e acionam percepções e concepções de trabalho, saúde e segurança, que podem atribuir uma percepção de acesso à justiça e aos direitos humanos.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre povos indígenas e tribais, assegurando igualdade de tratamento, de oportunidades e liberdades fundamentais, foi ratificada pelo Brasil, aprovada com a edição do Decreto Legislativo nº143/02 e promulgada pelo Decreto nº 5.051/04.

A definição trazida pela Convenção atribui os mesmos direitos a povos indígenas e tribais (Art. 1º -1, a). Os povos identificados como “tribais” são aqueles que se diferenciam da maioria coletiva e cujas características e condições sociais, culturais e econômicas são regidas pelos seus próprios costumes e tradições.

No Brasil, as terras ocupadas por comunidades tradicionais e indígenas localizam-se nas áreas de maior concentração de florestas nativas, dada a prática dessas populações de retirar da natureza tão somente o que lhes é imprescindível para a sobrevivência, sem maior agressão ao patrimônio natural; tanto que a preservação das maiores reservas florestais está em terras indígenas e comunidades extrativistas.

Entre as características com relação ao modo de vida das populações tradicionais, percebe-se como se sentem pertencentes ao território ocupado de forma coletiva sem a preocupação de interesses individuais de propriedade e como a relação que mantêm com a natureza acontece de forma harmoniosa. Tal constatação foi observada por Magalhães *et al.* (2017, p. 71):

[...] o território composto pela terra, água e demais recursos naturais que integram é pressuposto para a existência da identidade do próprio grupo, assim como, o modo de vida dos grupos tradicionais e sua interferência no meio em que vivem, em geral contribuem para a manutenção do equilíbrio ecológico e conservação da agrobiodiversidade local.

A Constituição Federal, art. 226, reconhece como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, sejam individuais ou em conjunto, com referência à identidade, a ação, a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, e inclui: forma de expressão, modos de criar, fazer e viver.

E o Decreto nº 6.040/07, que trata sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, também define “povos e comunidades tradicionais” (Art. 3º, I) nos mesmos termos da Convenção 169 e da Constituição Federal/88.

Afirma Leff (2006, p. 407) que as manifestações e inconformismos contra a “deterioração ambiental e as reivindicações de melhoria da qualidade de vida” induzem a inclusão das questões ambientais para a seara dos direitos humanos na medida em que é necessário, além do reconhecimento de preservar a biodiversidade do planeta, a legitimação das reivindicações das comunidades indígenas e camponesas com o intuito de preservação do patrimônio natural e cultural.

Leff (1994, p. 36) traz para o debate a forma de distribuição e repartição desigual dos custos potenciais ecológicos e suas externalidades econômicas, imensuráveis em termos de valores de mercado, mas internalizados nos instrumentos

econômicos, nas valorizações ecológicas ou dos movimentos sociais que surgem como resposta à deterioração do ambiente. Argumenta ainda Leff (1994, p. 63) a necessidade de repensar a forma de produção e desenvolvimento das forças produtivas como um processo aberto à recuperação e aperfeiçoamento de práticas tradicionais da utilização dos recursos naturais, integrando saberes e valores nos quais estão enraizadas as identidades culturais e povos ao conhecimento científico e aos avanços da tecnologia moderna.

Reconhece Leff (1994, p.44) que a produção continua sendo guiada e dominada pela lógica do mercado. A proteção do meio ambiente é considerada como um custo e condição do processo econômico, cuja sustentabilidade gravita em torno dos princípios de sua racionalidade mecanicista e sua valorização em curto prazo. Afirma que, sem uma nova teoria capaz de orientar o desenvolvimento sustentável, as políticas ambientais continuam sendo subsidiárias das políticas neoliberais.

Acosta (2015, p. 25) indaga se o fato de incluir no ordenamento jurídico princípios fundamentados na proteção de direitos humanos será suficiente para transpor um sistema que na sua essência é desigual e devastador. Afirma a necessidade de elaboração de propostas que permitam a formação de uma cultura de vivência social harmônica em uma comunidade solidária e sustentável, capaz de criar instituições garantidoras de vida. Argumenta o autor que a economia então deveria ser impulsionada a partir da solidariedade, da reciprocidade, da complementaridade, da harmonia e da racionalidade.

Daí se conclui que, para a manutenção dos costumes dos povos ribeirinhos, a integridade da floresta é absolutamente relevante, quer pela ancestral relação com o ambiente natural, quer por dali prover seu sustento material e, mesmo, o conforto espiritual da comunidade, que se aferra à realidade da natureza para conduzir seus hábitos e construir sua cultura.

Hall (2006, p. 12) afirma que a vida pessoal, identificada de forma unívoca e estabilizada, ainda assim está compartimentada, sendo constituídas de várias facetas, não resolvidas em alguns casos, contraditórias em outros. Paralelamente, as identificações que caracterizavam o tecido social – externo, portanto – e que garantiam a adequação subjetiva aos reclamos objetivos da cultura estão em crise de paradigma, decorrentes das transformações das instituições e das estruturas. A projeção da identidade cultural, característica do processo de identificação, passa a ocorrer de forma instável, provisória, mutante e problematizada.

O reconhecimento quanto aos impactos sociais afetados por barragens está assentado no relatório realizado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH (2008), como uma questão fundamental para a redução das consequências negativas e melhor dimensionamento dos processos de reassentamentos realizados pelos empreendedores.

As medidas mitigadoras e programas apontam para o empobrecimento e o desemprego, fatos comuns detectados com a implantação de usinas hidrelétricas (HONORATO, 2008). Outra não é a situação verificada em Rondônia, onde os empreendimentos hidrelétricos do Rio Madeira implicaram em modificações da vida socioeconômica dos ribeirinhos, pescadores, população urbana e rural, interferindo inclusive na gestão pública do município e do estado.

A CDDPH (2010, p.13), por meio da Comissão Especial de Atingidos por Barragens, realizou minucioso estudo referente aos impactos socioambientais em barragens. Para tanto, selecionou vários empreendimentos em diversos estados brasileiros. Interessante perceber que situações semelhantes são verificadas em todos os casos estudados. Constataram-se agressões aos direitos humanos por ocasião da instalação de usinas, acentuando-se os desníveis sociais e agravando-se os casos de miserabilidade, desestabilização dos núcleos sócio familiares e pessoais. Também se comprovou que a relação entre o órgão licenciador e do empreendedor com a comunidade carece de acesso a informações, ocorrendo poucas audiências públicas e, quando realizadas, nota-se o uso de linguagem incompreensível, e as informações repassadas são muitas vezes contraditórias.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH, 2016)<sup>2</sup>, em junho de 2016, por meio do Grupo de Trabalho instituído para tratar da violência a direitos humanos no estado de Rondônia, realizou missão e identificou uma série de problemas e graves conflitos vivenciados pelas comunidades, principalmente concentrados nas regiões de Abunã e Jaci Paraná, atingidas a partir da instalação das usinas do Madeira.

Consigna o relatório que o Estado de Rondônia registra o segundo maior índice da região amazônica de prática de crimes de ameaça e homicídios contra indígenas, quilombolas, posseiros, sem-terra, ambientalistas, trabalhadores rurais e lideranças de direitos humanos. Relata que, entre as modalidades de conflitos identificadas,

---

<sup>2</sup>Criado pela Lei n. 12.986/2014 em substituição ao antigo CDDPH.



estão os vivenciados pelo atingidos a partir da construção das barragens do Madeira (CNDH, 2016).

Ressalta o relatório que os impactos socioambientais gerados pela construção dos empreendimentos hidrelétricos estão se intensificando ao longo dos anos de várias formas e origens (encharcamento do solo, elevação do lençol freático, contaminação das fontes de água para consumo, proliferação de macrófitas aquáticas no reservatório com o aparecimento de vetores, resistência quanto ao reconhecimento e remanejamento de comunidades que inicialmente não foram incluídas como áreas possíveis de serem afetadas).

Os problemas constatados em áreas onde são instaladas as usinas hidrelétricas – conforme os relatórios, pesquisas, denúncias e outras formas de manifestação – são comuns; porém, nenhuma providência acontece para mudar esse cenário. Os relatórios elaborados pelos empreendedores e apresentados ao IBAMA resumem-se a dados teóricos, que nem sempre correspondem à realidade, com raras exceções de mudanças positivas na vida de algumas famílias.

### 2.3 ATINGIDOS E O REASSENTAMENTO VOLUNTÁRIO

O CDDPH (2010, p. 30-31) sustenta que o conceito de “atingido” deve ser aplicado para indivíduos, famílias, grupos e populações em geral, observando:

[...] as alterações não apenas da implantação do reservatório, como também das demais obras e intervenções associadas ao empreendimento; o deslocamento compulsório; a perda da terra e outros bens sejam atingidos proprietários ou não; a perda ou restrição de acesso a recursos necessários à reprodução do modo de vida; a perda ou redução de fontes de ocupação, renda ou meios de sustento; a ruptura de circuitos econômicos; as populações ‘anfitriãs’ que receberão os reassentamentos; os efeitos a jusante da barragem; alterações impostas a redes de sociabilidade; perdas de natureza afetiva, simbólica e cultural; para os povos indígenas e comunidades tradicionais devem ser consideradas suas especificidades culturais, direitos históricos, constitucionais e reconhecidos por convenções internacionais.

Hernandez (2006, p. 95) concebe a noção de atingido como um conceito que não é consensual (está em disputa), além de não possuir acordo entre os atores envolvidos. A vontade política de discuti-lo sofre altos e baixos na história brasileira sobre as questões geradas pelos empreendimentos hidrelétricos. A negociação pode

complicar-se ao agregar numa mesma categoria: atingido – inundado – proprietário.  
Acrescenta:

Nos períodos mais recentes de interlocução com o governo, os dirigentes identificam alguns avanços quanto a possibilidade de diálogo, o que não se materializa em políticas concretas de reconhecimento de demandas e mesmo de algum reconhecimento social-político do conceito de atingido. [...] A partir do momento que empresas elétricas ou consórcios de empresas se lançam ao cadastramento das pessoas atingidas como aquelas portadoras de títulos de propriedade, mais uma batalha deve ser transposta pelo movimento: caracterizar seu grupo como um grupo cujos direitos se relacionam com a própria existência coletiva e não com o reconhecimento do Estado (geralmente precário, lento e burocratizado) dessas pessoas como passíveis de uma indenização por perda patrimonial.

A questão não se restringe simplesmente a uma indenização calculada matematicamente por metros quadrados de terra. O imóvel, quando titulado, tem determinado valor, independentemente das benfeitorias; caso contrário, somente são reconhecidas as edificações, muitas vezes pequenos casebres, porém não menos importantes para quem os ocupa. Muitas pessoas perdem o que se denomina direitos civis básicos, como direitos de trabalho, direitos sociais, direitos culturais e de preservação de seu ambiente e vizinhança. Comunidades inteiras deixam de ter acesso aos recursos naturais e vivenciam a submersão de sua história, que desaparece em fração de segundos, levada pela água.

Tratando-se de reassentamentos involuntários, a operacionalização de políticas públicas é fundamental para a garantia de condições de melhor ou igual qualidade de vida para os que serão direta ou indiretamente atingidos. As consequências são dramáticas se não forem implantados bons projetos, que considerem as aptidões e os interesses dos reassentados.

A Política de Reassentamento Involuntário, como é comum, recebeu definições no Manual do Banco Mundial: “Políticas Operacionais”<sup>3</sup> (agente financiador de projetos no Brasil) em busca de orientar e salvaguardar riscos de empobrecimento. Sugere, entre os objetivos mencionados, o seguinte:

O reassentamento involuntário deve ser evitado sempre que possível, ou então minimizado, explorando-se todas as alternativas viáveis para

---

<sup>3</sup>Fonte: Agência Nacional de Águas. Fundamentos da Política de Reassentamento Involuntário/Marco de Reassentamento involuntário – Ministério do Meio Ambiente.

o desenho do projeto. Quando não for possível evitar o reassentamento involuntário, as atividades de reassentamento deverão ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo recursos para investimento suficiente para que as pessoas deslocadas pelo projeto possam participar dos benefícios promovidos pelo mesmo projeto. Destaca-se que pessoas deslocadas/atingidas deverão ser consultadas extensivamente e deverão ter oportunidades para participar do planejamento e implementação de programas de reassentamento.

Vê-se que as preocupações com as populações comprometidas pela instalação de grandes empreendimentos são inclusive dos agentes financiadores; com maior razão, deveriam ser do governo e do empreendedor.

O conceito de impactos sociais, segundo a *International Association for Impact Assessment*<sup>4</sup> (2003), é associado a mudanças (ou alterações) perceptíveis em um ou mais dos seguintes aspectos:

- Maneira de viver das pessoas (*people's way of life*) – como vivem, trabalham, interagem entre si, com base no seu cotidiano;
- Cultura – crenças compartilhadas, costumes, valores, línguas e dialetos;
- Comunidade – coesão, estabilidade, características, serviços e infraestrutura;
- Sistema político – alcance das pessoas em participar de decisões que afetam a sua vida, o nível de democratização instituído e os recursos providos para este propósito;
- Ambiente – qualidade do ar e da água que as pessoas utilizam; a disponibilidade e a qualidade da comida que ingerem; o nível de ameaça ou risco à exposição à poeira e ruído; adequação do saneamento, segurança física, e o acesso e controle sobre os recursos.

O objetivo da política de reassentamento é assegurar às populações afetadas o deslocamento com a manutenção ou melhorias na qualidade de vida. Porém, os resultados não estão sendo alcançados com relação à remoção das famílias afetadas pela instalação da UHE do Madeira.

A pesquisa abordará o processo realocação promovido pelo Consórcio empreendedor. Nos casos estudados neste trabalho, a redução da capacidade produtiva e o empobrecimento são os principais indicativos de que não houve planejamento adequado, em descompasso com as necessidades e condições mínimas necessárias ao modelo de reassentamento involuntário.

---

<sup>4</sup>Avaliação de Impactos Sociais – Princípios Internacionais, - *International Association for Impact Assessment* Disponível em: <https://docplayer.com.br/8454723-Avaliacao-de-impactos-sociais.html> - Acessado 07 fevereiro de 2014.

Nas comunidades visitadas, é facilmente perceptível a difusão de formas de pobreza, notando-se que houve significativa evasão de famílias, precarização das condições de trabalho, ausência de projetos de viabilidade de negócios e fomento na geração de emprego e renda, situação agravada pela má qualidade do solo.

As variáveis utilizadas consideram informações socioeconômicas gerais antes e depois do remanejamento, índice de moradores por residência, medida da renda familiar, escolaridade, meio de subsistência anterior e posterior às usinas, condições de moradia, grau de compreensão dos acordos assinados com a empresa e situação geral dos reassentamentos.

O processo citado, por ser involuntário, como são os casos analisados, exige cuidado e projetos adequados que propiciem condições de vida igual ou melhor do que possuíam principalmente a sua permanência na condição de ribeirinhos, comunidades tradicionais e pequenos agricultores como são as condições dos atingidos. O simples fato de serem surpreendidos e impactados por um empreendimento, em razão do qual sua vida será completamente afetada, por si acarreta insegurança e abalo emocional sem precedentes.

A situação vivenciada pelos atingidos gera verdadeiro conflito, na medida em que suas famílias tiram seu sustento da natureza e tinham à sua disposição o alimento, naturalmente proporcionado. Na realidade dessas pessoas, o rio determina as estações e a forma como se sustentarão em cada período, estabelecendo uma forma própria de viver, com simplicidade e união na comunidade. Não demonstram preocupação com o ter e produzem o suficiente para satisfazer suas necessidades, garantindo sua subsistência pela mão de obra familiar, derivada dos conhecimentos de seus antepassados. Há verdadeira miscigenação com os costumes alimentares indígenas (pesca, caça, plantio de mandioca, milho e frutas nativas, facilmente produzidas em áreas de várzea).

Serra (2001, p. 21) argumenta que a vida do povo da Amazônia é estabelecida pelo ritmo das águas e mantém com a natureza uma simbologia manifestada pela sua cultura e costumes adquiridos no conhecimento prático.

A identidade das comunidades que se formaram ao longo nas margens do Rio Madeira é conhecida por “beiradeiros”, pessoas que veem na floresta e nas margens dos rios o seu lugar. O compositor Caribé conseguiu identificar nos seus versos a rotina do ribeirinho:

Plantamos feijão de praia/melão arroz e melancia/trabalhando com firmeza/que é para não faltar na mesa/nosso pão de cada dia/produzindo milho verde/mamão banana macaxeira/pois é assim que vivemos/todos nós agricultor aqui na várzea do Madeira (RESENDE, 2013, p. 20).

Desde as primeiras discussões sobre a instalação das usinas do Madeira, houve resistência de comunidades ribeirinhas, pescadores e pequenos agricultores que viviam nas margens do rio, por entenderem que a ninguém é dado o direito de removê-los de onde viviam há dezenas de anos, sentimento que vem crescendo diante das incertezas ocasionadas pelas mudanças que vêm ocorrendo no ambiente, já mencionadas.

As alterações sentidas no ambiente, seja por interferências climáticas ou em razão da instalação do empreendimento/reservatório, impõem como fato constante o remanejamento de famílias e, por vezes, novas realocações que já haviam sido submetidas e assentadas. Tais circunstâncias comprovam o açodamento do processo e a superficialidade dos estudos realizados.

Destaca-se que as abrangências dos impactos sociais vão muito além do centro da cidade e das comunidades ribeirinhas, na medida em que todos os equipamentos e serviços públicos foram utilizados pelos milhares de empregados na construção do empreendimento e pela massa de pessoas que migraram em busca de trabalho.

Os problemas vivenciados pela população afetada pela construção das usinas hidrelétricas em Rondônia é a razão dessa investigação. Apesar da existência de princípios constitucionais e outros institutos de preservação do meio ambiente e da dignidade humana nos processos de instalação de grandes empreendimentos, há um abismo entre os interesses econômicos e os sociais, estando estes sacrificados em proveito daqueles.

Por fim, perdido o embate, nascido o inconformismo pela interferência imposta, mudada involuntariamente a história pessoal, alternativa não se apresenta à população afetada, a não ser o lamento e a sujeição, já que o abandono do Poder Público, curvado aos interesses econômicos dos empreendedores, apresenta-se como a realidade palpável aos hipossuficientes, a quem só ainda socorre a confiança em mudança legislativa passível de restituir-lhes o mínimo de dignidade para perseverar no exercício de sua cidadania.

## 2.4 A PERSPECTIVA DAS COMUNIDADES ATINGIDAS

A partir da decisão do governo federal de instalar duas hidrelétricas de grande porte no Rio Madeira, onde há grande concentração de pequenos agricultores, ribeirinhos e pescadores, todas essas áreas foram estruturalmente impactadas, principalmente quando se iniciou o processo de remanejamento dessas comunidades. O discurso propagado para convencer e mobilizar a população no sentido de aprovar a construção do empreendimento gerou grande expectativa de melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Porém, a dinâmica quanto ao remanejamento de pessoas correu de forma assustadora. A justificativa da urgência é dada pela necessidade do início das obras. Não há tempo sequer para habituar-se à proposta da mudança. Não ecoa o protesto diante do argumento do interesse público e é impossível a recusa diante da decisão consumada. Prioridade daí em diante é a conclusão da obra para gerar energia. Portanto, os deslocamentos ocorrem de forma compulsória e interferem em todos os sentidos na vida.

Rebouças (2000, p. 31) demonstra que:

[...] a compulsoriedade é estabelecida na decisão sobre o deslocamento, sempre importa às comunidades que se veem diante de uma mudança brusca em seu modo de vida, desencadeada pela transferência da residência. A mudança incide sobre os modos de ocupação e apropriação do espaço, sobre o universo de práticas econômicas e sociais, os valores e representações vinculadas ao ecossistema local e o conhecimento acumulado sobre os usos materiais e simbólicos da natureza.

Afirma que uma das resultantes experimentadas é a dificuldade de adaptação e o restabelecimento das atividades produtivas em ambientes diversos. E refere ainda as conclusões alarmantes oriundas de pesquisas e estudos técnicos sobre a forma como ocorrem os reassentamentos; a Eletrobrás (1987) admite que as decisões tomadas estejam aquém da dimensão dos problemas decorrentes. Não há dúvida quanto à conclusão: a realidade que se apresenta é bastante conturbada, até os dias atuais a maioria das famílias reassentadas não conseguiu retornar ao mínimo de

normalidade, demonstrando um triste recomeço, principalmente pela dificuldade de adaptação a novas alternativas de trabalho.

Na década de 70, com a abertura da BR 364, houve grande incentivo à colonização e à produção agrícola, com a migração de pessoas vindas principalmente da região sul do Brasil. Vários projetos fundiários para a ocupação do Estado foram implantados por militares, para consolidar a agropecuária, a exploração madeireira e a política de assentamento de agricultores, de responsabilidade do INCRA. Esse modelo de ocupação ocorreu de forma desordenada em terras da União e de particulares, sendo representado por episódios de expropriação e violência com o extermínio de etnias indígenas e desterritorialização de seringueiros e comunidades tradicionais, (SOUZA; PESSOA, 2009).

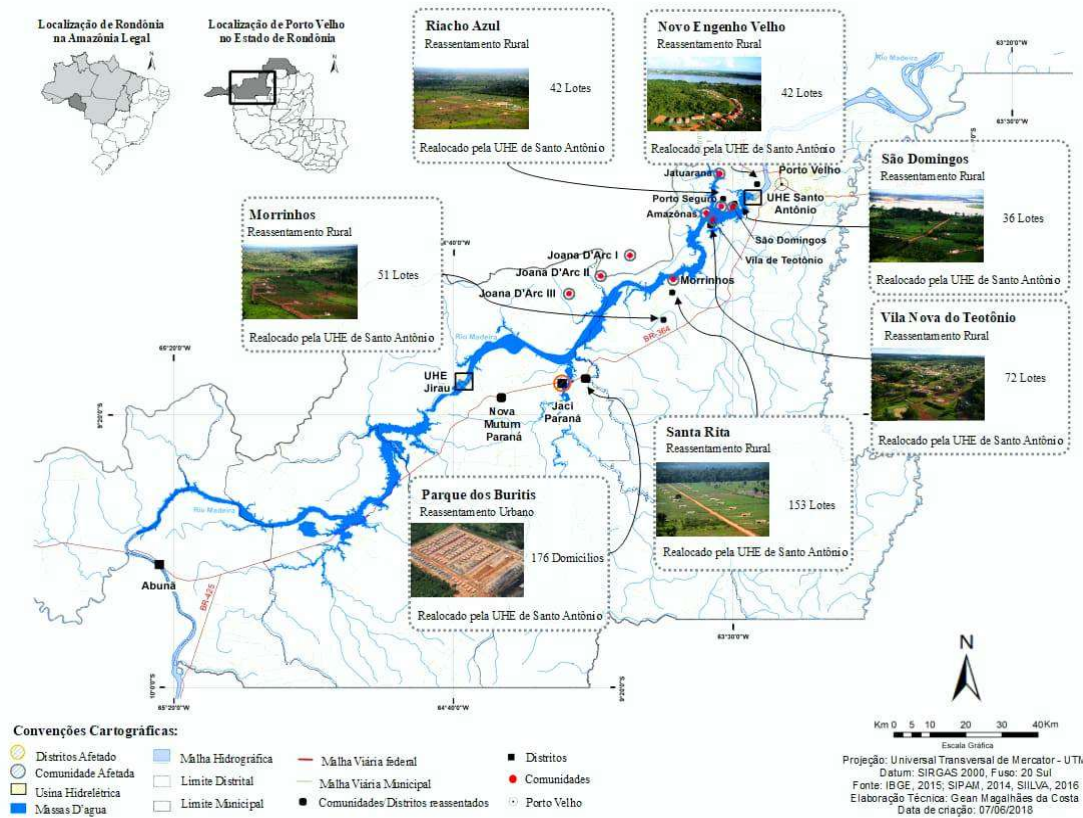
Pode-se afirmar que o processo foi determinante para gerar, até os dias atuais, conflitos entre seringueiros, indígenas e comunidades tradicionais, de um lado; e, de outro, grandes latifundiários e madeireiros, pois efetivamente não houve tratamento igualitário para aqueles que vieram em busca de terra e trabalho, verificando-se a concentração de grandes áreas nas mãos de poucos.

Com a chegada das usinas, em certa medida repetiram-se os modelos de tentativa de crescimento anteriores, que seguem comprometendo as populações tradicionais da região. Assim como nos ciclos anteriores, o novo ciclo das hidrelétricas não trouxe melhoria na qualidade de vida das comunidades locais, especialmente com relação aos atingidos, que se viram obrigados a um verdadeiro recomeço, mantendo-se elevado índice de dificuldades em adaptarem-se a nova realidade, principalmente econômica.

Em razão da instalação da UHE Santo Antônio e das áreas comprometidas pelo reservatório, foram constituídos sete assentamentos no município de Porto Velho. Entretanto, as áreas de estudo de campo compreendem os remanejamentos e

reassentamentos das comunidades de Santa Rita e Morrinhos, conforme demonstra a Figura 3.

Figura 3 - Localização dos Reassentamentos



Fonte: Costa (2018).

A opção pela pesquisa nesses dois reassentamentos realizados pelo Consórcio Santo Antônio Energia deve-se ao fato de serem os primeiros implantados e os primeiros a apresentarem problemas em decorrência do próprio processo de migração da população anteriormente ocupante da região e pela maneira como foram conduzidas as negociações. Para melhor compreensão e comparação entre o que foi prometido e recebido pelos atingidos e a realidade das pessoas assentadas se faz necessário citar os compromissos assumidos para verificar até que ponto foram executados.

O programa de remanejamento da população atingida (Seção 22 do PBA) destinado aos moradores das comunidades atingidas obriga o empreendedor e tem como metas:



- Repor as condições de produção e moradia refletidas em padrões de qualidade de vida no mínimo equivalentes às que desfrutavam;
- Contribuir para o ordenamento da área de entorno do reservatório de forma a compatibilizar os usos atuais e os propostos para o futuro reservatório;
- Recompôr as condições de trabalho e geração de renda das pessoas afetadas e medidas de apoio que permitam a manutenção das atividades econômicas que sofrerão durante o período de construção e operação, inclusive aquelas que poderão continuar a ser desenvolvidas na área do reservatório (pesca e garimpo);
- Capacitar a população afetada para exercer outras atividades econômicas.

Do modo como estão estabelecidas as indenizações (anexo 2, seção 22 do PBA), a construtora compromete-se a pagá-las em dinheiro ou realocações em propriedades (transferência de benfeitorias e moradias, recursos e assistência técnica para a reorganização das atividades produtivas).

A empresa firmou acordos com os atingidos para reassentá-los nos locais anteriormente mencionados, mediante a entrega de lotes de 50 ha para cada família, sendo 80% destinados à reserva legal “em condomínio” (Art. 3º, inc. III c/cart. 12, inc. I alínea “a” do Código Florestal) e 20% para a produção, além da indenização pelas benfeitorias que foram deixadas nos imóveis desapropriados. Importa registrar que muitos atingidos possuíam originariamente áreas superiores às recebidas próximas ou de fácil acesso ao rio.

Em nenhum momento foi concedido aos interessados o direito de escolha quanto ao futuro local onde, em princípio, passariam o resto dos seus dias. Para acentuar ainda mais o transtorno que vivem essas famílias, muitas delas sofreram novas realocações ou estão em processo de nova mudança devido ao aumento da cota fixada inicialmente na LO ou fatores ambientais naturais, porquanto o ambiente é dinâmico e está sempre em transformações, mormente quando se trata de um curso natural considerado geologicamente novo.

A história até então vivida por essas comunidades desapareceu rapidamente com a passagem de enormes tratores, deixando para trás experiências de vida, que passaram a ter lugar apenas na memória.

A assertiva pode ser confirmada pelas declarações prestadas em 01.09.2008, pelo senhor José Alves Pereira, com 67 anos, residente na Cachoeira de Santo Antônio:

[...] declara que o mais importante para o declarante e sua família, que também reside naquele lugar, é a liberdade, a tranquilidade, a temperatura, o sossego, que sabe que irá perder com a chegada das usinas, por isso não aceita a proposta que 'eles' apresentam e sim aquela prometida nas primeiras reuniões, que teria uma vida melhor [...] declara que não quer nem conhecer o local que está sendo destinado para a colocação das famílias que irão ser removidas, 'só para visitar meus amigos e para ver se eles vão estar do jeito que foi prometido; declara que tem conhecimento de a área da agrovila não é boa para a agricultura porque é área de pastagem, só se for corrigida'. Tem conhecimento de alguns amigos seus foram colocados em uma casa na área da agrovila, mas eles não têm nada para fazer por enquanto e não tem como plantar nada; espera que o Ministério Público 'uma força e ajuda', pois sente muita tristeza de deixar o local onde passou a sua vida, e para começar tudo de novo já não tem mais idade; afirma que nenhuma indenização paga o seu sofrimento.

Passados 06 (seis) anos, a saga continua. Os reassentados continuam em busca de reequilibrar suas vidas.

No dia 03 de agosto de 2014, compareceram ao Ministério Público os senhores Cipriano Rodrigues de Souza, Geraldo Ramos de Oliveira, José Pereira Cerqueira, Pedrina Bastos da Silva e Valdete Vieira dos Santos, realocados para o Reassentamento Morrinhos, que relataram:

[...] que antes de Furnas, em 2010, começar as negociações, as terras em Jaci Paraná eram produtivas e viviam da renda de sua produção, bem como da pesca local. Hoje no reassentamento não conseguem produzir nada tendo em vistas que a terra é improdutiva, sendo uma área aberta há mais de trinta anos, degradada [...] informaram que não tinham condições de interpretar o documento não sabiam os significados de muitas palavras e só assinaram porque os vizinhos estavam assinando [...] todos alegaram que tinham uma renda extra da reserva legal [...] que quando chegaram no reassentamento, receberam mais de cinco contas de energia, todas no valor acima de R\$200,00 (duzentos reais) sendo que nem moradores tinham nas casas, que tiveram que quitar a dívida para ter energia elétrica [...].

E assim continua até os tempos que correm. No dia 11 de junho de 2018, o Sr. Mário Marcelo Gonçalves da Silva também procurou auxílio no Ministério Público. E disse:

[...] que antes da usina de Santo Antônio ser instalada, a vila em que morava, Vila de Teotônio, as margens do rio Madeira, praticamente construída [...] no pé do rio Madeira, era um local lindo, rico em pesca, terra fértil para agricultura e atrativo para o turismo, [...] qualquer morador tinha três opções de geração de renda: a pesca, o turismo e agricultura; [...] que na cachoeira de Teotônio os pescadores eram respeitados, não eram perseguidos, tinham uma história própria, as crianças tinham infância, um lugar para brincar na beira do rio, comida

de boa qualidade na vila, segurança; o pai passava sua sabedoria para o filho, conhecimento das águas, respeitando a natureza, só tirando dela o necessário para sobreviver; viviam em casas simples feitas de palafitas, em um lugar que hoje não existe mais, [...] que antes tinham tudo, e um ano nunca era igual ao outro, a natureza se renovava e garantia a sobrevivência daquele que se sustentava dela [...] hoje o declarante não tem renda, o peixe acabou depois da construção das usinas, [...] vivem sem segurança e a criminalidade chegou ao reassentamento, vários furtos acontecendo, várias pessoas já abandonaram as casas [...].

Aqui abre-se um espaço para registrar de forma especial os impactos causados na vida dos pescadores, que sobrevivem da pesca às margens do Rio Madeira. Doria *et al* (2015, p. 96) relatam que, dentre os rios da Amazônia, o Madeira é o mais povoado, em razão da existência de várias cidades que se formaram às suas margens. Até os dias atuais, há pequenas comunidades instaladas nas margens do rio Madeira, consideradas tradicionais pelos seus modos de vida, mantendo estreita relação com a natureza.

A pesca na região da cachoeira de Santo Antônio, além de ser lazer para a comunidade, era fonte de renda para os pescadores de povoados próximos, dentre os quais a comunidade de São Sebastião. O acesso ao porto pesqueiro de Porto Velho facilitava o escoamento e a comercialização do pescado, sendo a principal fonte econômica dos pescadores.

Resta evidente que dentre os atingidos, os pescadores foram extremamente comprometidos, porquanto, além das perdas materiais, houve verdadeira desestruturação social das vilas. Segundo relatos dos pescadores, antes da chegada dos empreendimentos havia muita fartura e diversidade de peixes. Na negociação com representantes do consórcio, houve promessas de adaptações para a nova situação, porém, nada foi realizado.

Tal assertiva também está demonstrada pelas declarações prestadas por pescadores da Comunidade São Sebastião ao Ministério Público. Entre o 01.11.2017 a 27.03.18 compareceram 90 (noventa) deles, sendo 63 (sessenta e três) homens e 27 (vinte e sete) mulheres, todos em busca de auxílio. Afirmaram eles, à unanimidade, que foram e continuam sendo completamente ignorados pelo empreendedor. Nenhum compromisso foi assumido, pois não foram incluídos como impactados nos estudos realizados. Todos residem na comunidade com suas famílias, muitos lá nasceram e praticam a pesca desde crianças, e assim cresceram, sendo esta a única profissão. Com a chegada as usinas, muitos foram em busca de novas oportunidades de

trabalho, enquanto outros ali permanecem. Porém, para sobreviver, expõem suas vidas a risco, pescando no único lugar onde há concentração de peixes, na área de segurança da barragem, local proibido, sendo por diversas ocasiões abordadas pela polícia ambiental, transformando-os em infratores ambientais.

Raimundo Soares Alves, residente na Comunidade São Sebastião prestou declarações no dia 17.11.2017, e descreveu a sua situação que se constatou ser da maioria dos pescadores do local:

[...] chegou na comunidade com 9 anos de idade e desde então pesca para sua sobrevivência, reside há 32 anos. Declarou que São Sebastião fica em torno de 5 km da barragem da usina, e após a instalação dela a pesca se tornou quase impossível, o peixe praticamente acabou... que hoje pesca em frente ao Cai n"Água, mas quase não tem peixe. Antes da construção das usinas, o declarante obtinha uma renda fixa que mantinha a sua família da pesca, hoje não consegue nem o mínimo para sua subsistência, assim trabalha como "bandeirinha", o chamado táxi fluvial. Relata que já perdeu 4 barcos devido a abertura e fechamento das comportas da usina...a empresa não emite nenhuma informação[...]

Corroborando a percepção de que tal situação já vinha acontecendo antes das narrativas mencionadas, pesquisa realizada por Cavalcante e Santos (2011, p. 8) constatou:

Diante da construção das usinas hidrelétricas no rio Madeira, os grupos atuantes na área, quando investigados, apresentaram três cenários: 46% dos entrevistados se consideravam pessimistas, 31% estáveis e 23% otimistas. No cenário apenas agradou aos madeireiros e a administração municipal, enquanto que os otimistas se restringiram aos agricultores com área de extensão e fazendeiros. No cenário dos pessimistas encontram-se: associação dos moradores, moradores antigos, pescadores e garimpeiros.

Passados sete anos da pesquisa citada, o cenário agravou-se na medida em que houve o empobrecimento da população atingida pelas falhas verificadas no processo de reassentamento, ocorrendo o êxodo. Muitas famílias realocadas venderam ou abandonaram os lotes diante das dificuldades encontradas para desenvolver meios de subsistência, bem como a forma precária de trabalho devido à má qualidade do solo ou outras formas de sobrevivência.

No levantamento realizado pelo grupo de trabalho operacional das promotorias cíveis e da tutela coletiva do Ministério Público do Estado de Rondônia (2015), foi possível entrevistar 22 (vinte e dois) moradores do assentamento Santa Rita, que tem,

na totalidade, 135 (cento e trinta e cinco) famílias; e, do assentamento Morrinhos, composto por 48 (quarenta e oito) famílias, foram entrevistados 31 (trinta e um) moradores.

Cumprido esclarecer que as perguntas visaram avaliar a forma como a empresa propôs o acordo de reassentamento, aferindo o grau de compreensão com relação aos seus termos e a satisfação com as mudanças (condições do lugar onde foram assentados). Para a pesquisa, apenas interessava perceber o grau de compreensão das pessoas a partir das tratativas de viabilização das realocações e o índice de satisfação com o processo, no intuito de contribuição para comprovação e comparação da situação anterior e posterior, especialmente, as mudanças no modo de vida.

Os entrevistados relataram que, antes da instalação das usinas, conseguiam retirar o sustento da família da produção agrícola, pesca e criação de animais. Na maioria, são egressos do Assentamento Joana d'Arc, estabelecidos em uma região que seria inundada com o enchimento do reservatório da usina.

O assentamento Joana d'Arc foi constituído em meados da década de 90 pelo INCRA, para alocação de integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST e outras famílias vindas de diferentes Estados em busca de terras. Atualmente, poucas daquelas famílias pioneiras remanescem no local, tendo sido sucedidas por familiares ou terceiros assentados. A principal atividade econômica é agricultura familiar à qual se agregava muito do que a natureza oferecia (extrativismo e pesca). Nota-se a predominância do trabalho informal, muitas vezes na própria residência, basicamente constituindo-se na venda de hortifrutigranjeiros e leite.

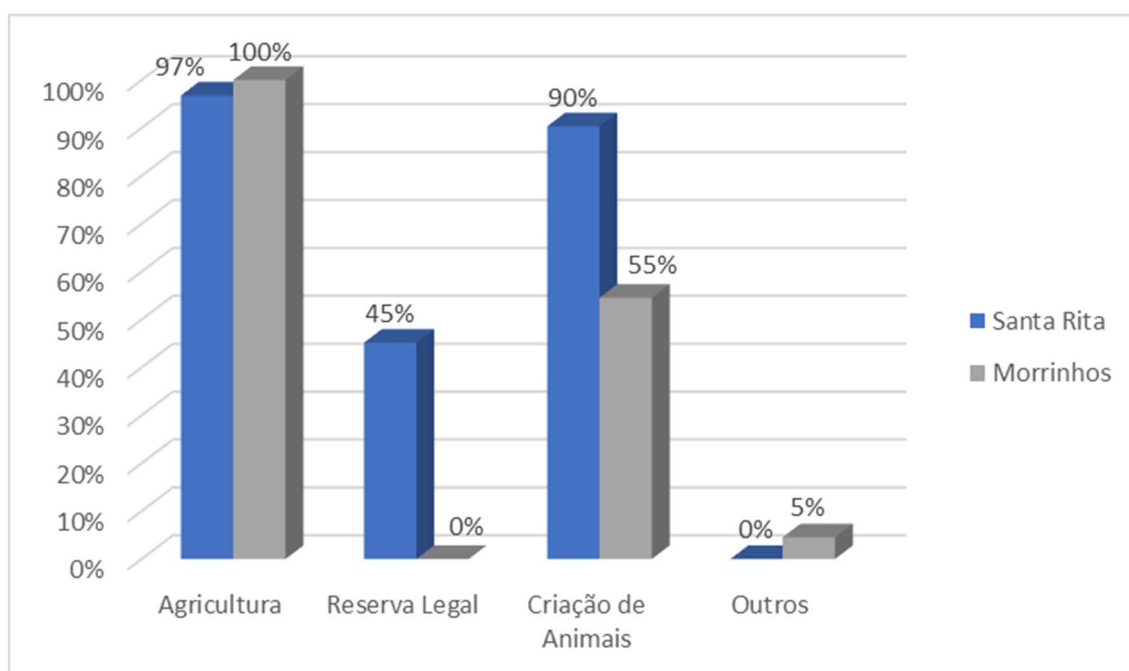
Durante a pesquisa de campo, conheceu-se a senhora Ercília Abigail de Aguiar, que contou que, em meados de 1991, com mais 38 famílias, sendo apenas duas mulheres, foram assentadas no Assentamento Joana d'Arc, na época denominado Assentamento Alto Madeira – Jaci Paraná. D. Ercília relata que apenas ela e seus nove filhos permaneceram lá, enquanto que as demais famílias abandonaram os lotes pela total falta de estrutura e apoio. Durante três anos somente ela e seus filhos resistiram, vivendo completamente isolados. Por volta de 1993, o assentamento foi ocupado por famílias integrantes do MST. Após dezessete anos, foram obrigados a deixar a terra e mudaram-se para o Assentamento Santa Rita, deixando tudo o que construíram e sua história para trás. O conteúdo emocionante do seu depoimento está no Anexo F.

Além de Dona Ercília, conheceu-se a história do Sr. Jesus Cruz de Araújo, integrante do MST, que, após permanecer em um acampamento com sua família nas dependências da sede do INCRA, em meados de 2002 foi assentado no Joana d'Arc. Ele também relata que, após a sua remoção para o assentamento Santa Rita, nunca mais conseguiu recuperar-se financeiramente.

Os reassentados das comunidades de Santa Rita e Morrinhos afirmaram que, anteriormente ao remanejamento, utilizavam mais de um meio de subsistência, entre eles a pesca, a agricultura, o manejo de reserva legal e a criação de animais, sendo a agricultura e a criação de animais as mais utilizadas, conforme demonstra o Gráfico 1.

Todos os entrevistados responderam que dependiam da agricultura para sobreviver antes da construção da barragem, mas hoje não conseguem sequer colher o suficiente para a subsistência própria e da família, muito menos auferir uma renda extra com a pesca, colheita de sementes, etc.

Gráfico 1 - Meios de subsistência antes do remanejamento



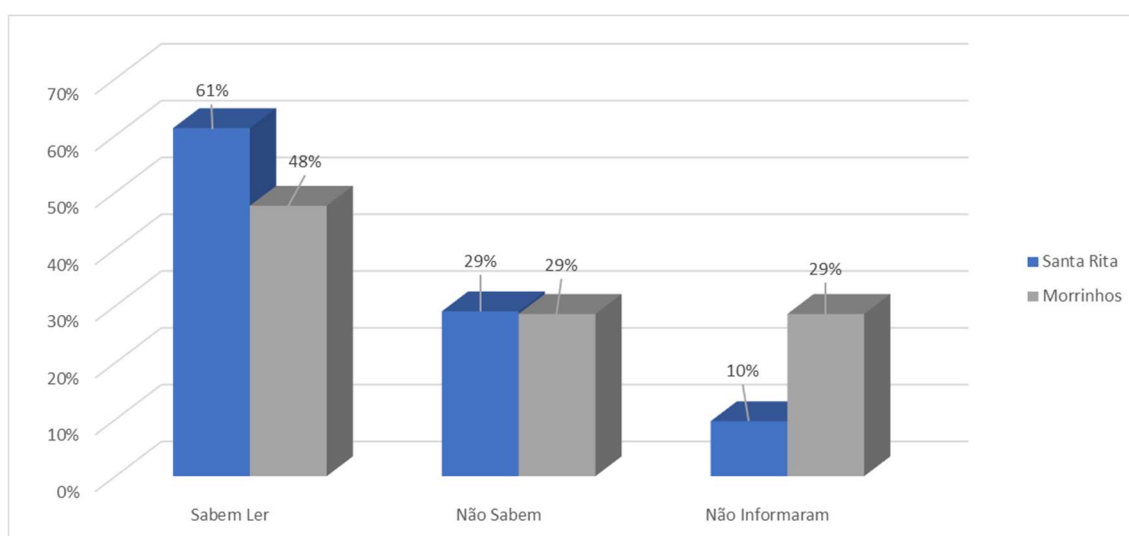
Fonte: A Autora (2018).

Buscou-se conhecer o grau de escolaridade das pessoas que participaram das entrevistas, para o fim de ser aferido o nível de compreensão sobre o que era

apresentado nas audiências públicas e durante as tratativas e negociações no processo de remanejamento e indenizações.

Conforme demonstrado no Gráfico 2, confirmam-se as dificuldades e deficiências em assimilar o que estava sendo explicado e proposto. As condições socioculturais dos assentados eram precárias e não foi feita qualquer tentativa de esclarecê-los sobre o remanejamento, não se utilizando linguagem acessível a pessoas com capacidade de compreensão limitada.

Gráfico 2 - Grau de Instrução dos reassentados



Fonte: A Autora (2018).

A Santo Antônio Energia S/A, em Termo de Acordo firmado, exemplificado no Gráfico 3, para a realocação das famílias atingidas pela construção das usinas, a serem assentados nas áreas denominadas Santa Rita e Morrinhos, propôs um reassentamento rural correspondente a 50 (cinquenta) hectares para cada família atingida, sendo 80% (oitenta por cento) desta área destinada à formação reserva legal (em condomínio) e 20% (vinte por cento) destinada à produção, além da indenização.

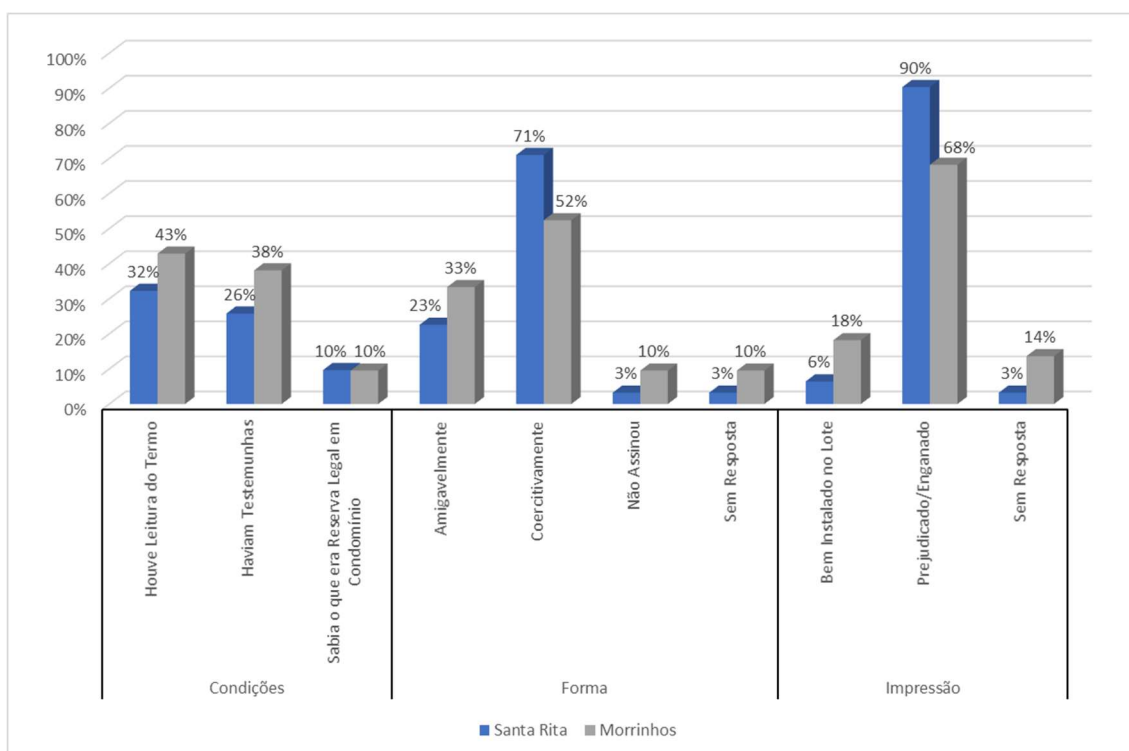
O acordo foi assinado por todos que estavam na iminência de serem atingidos pela instalação do empreendimento e deveriam ser realocados, mas não detinham clareza do documento. Tanto assim é que não receberam explicações no ato de assinatura do termo de acordo sobre o significado de “reserva legal em condomínio”.

Vale lembrar que muitas famílias possuíam propriedades acima de 50 (cinquenta) hectares no Assentamento Joana d’Arc. Traduzindo tal proposta, os moradores acordaram com a empresa que receberiam 10 (dez) hectares nos

respectivos reassentamentos e 40 (quarenta) hectares como reserva legal. Entretanto, não restou suficientemente esclarecido o que de fato seria o regime de condomínio, ou seja, a informação de que a área seria disponibilizada em comum para todos os moradores e não individualmente, bem como seria ofertada em local distante daquele onde passariam a residir. Para os reassentados, a Santo Antônio Energia S.A. entregaria 50 (cinquenta) hectares de terra, que abrangeria tanto a área de produção e moradia quanto a reserva legal.

Verifica-se do quadro abaixo que as respostas se dividem entre aqueles que se sentiram forçados a assinar o termo de acordo, pois este trazia apenas uma alternativa nas tratativas; os que se sentiram prejudicados/enganados; e aqueles que não sabiam o que significava “reserva legal em condomínio”.

Gráfico 3 - Termo de Acordo para reassentamento



Fonte: A Autora (2018).

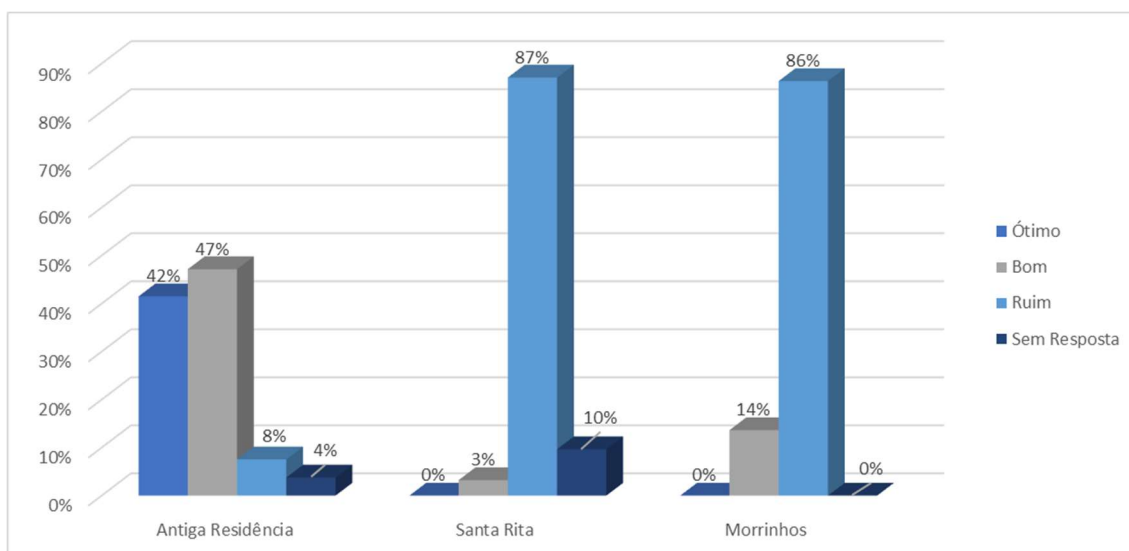
Os reassentados aduzem que a terra entregue pela Santo Antônio Energia S.A. é totalmente improdutivo, visto que já se passaram aproximadamente 4 (quatro) anos (desde a data da entrevista) e até este momento não realizaram boa colheita do que foi plantado, suspeitando-se que as terras se acham infectadas e encharcadas, pois o reservatório da UHE de Santo Antônio está próximo aos reassentamentos.



Importante mencionar que as propriedades onde os reassentados moravam/trabalhavam anteriormente eram produtivas, sendo que um dos pontos previstos no Programa de Remanejamento da População Atingida era a entrega de terras nas mesmas condições que anteriormente ocupavam. Além do mais, durante alguns meses, a empresa disponibilizou ajuda de custo para as famílias reassentadas que ainda não haviam conseguido alcançar a independência financeira.

Ocorre que a maioria ainda não alcançou o patamar mínimo de antes (alguns até em situação de insegurança alimentar), mas a comunidade não recebe mais o benefício. Do narrado, verifica-se que existem outros pontos do termo de acordo que não foram cumpridos, como o abastecimento de água adequado nas residências, bem como o monitoramento da qualidade de vida, reinserção social e reorganização da atividade produtiva e cursos de capacitação.

Gráfico 4 - Condições do Solo da Terra



Fonte: A Autora (2018).

Imediatamente após as primeiras realocações, iniciaram-se as reclamações perante o Grupo de Trabalho instituído no âmbito interno do Ministério Público, em razão da frequente demanda em busca de auxílio. Entre outras reclamações, os reassentados relataram as péssimas condições do solo e a má qualidade da água, impossibilitando o plantio e a produção agrícola.

A forma de condução do processo afetou diretamente o bem-estar da população – suas atividades sociais e econômicas –, ao passo que, apesar de concedida a Licença de Operação, as condicionantes do PBA não foram cumpridas.

O bem-estar, as condições sociais e econômicas das famílias atingidas foram erradicadas e a SAE não foi capaz de proporcionar sequer o restabelecimento do *status quo ante* das famílias atingidas, quanto mais de proporcionar-lhes melhorias na qualidade de vida.

Diante do inconformismo dos assentados, apesar de judicializada a questão, os assentados de Santa Rita e Morrinhos, representados pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente (MPE) e Procuradores da República (MPF), firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta (2018) visando melhorar as condições em que se encontravam. Dentre as obrigações assumidas pela empresa, destaca-se o repasse de determinado numerário para auxiliar na recomposição financeira, a contratação de técnicos para a melhoria das condições do solo e o repasse de valores às associações de moradores, a serem destinados a investimentos na aquisição de maquinários e manutenção de equipamentos.

Em visitas recentes, verificou-se que houve significativa melhoria nas condições de vida de parcela dos reassentados após o cumprimento das medidas firmadas no acordo, levando-se em conta as características individuais e peculiaridades de cada família.

Embora tenha havido a adoção de tais providências por parte da empresa, diga-se que não ocorreram de forma espontânea, ficando patente, portanto, que a empresa infringiu/feriu o princípio da função socioambiental da propriedade. Sobre tal princípio, o professor Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira (2009, p. 44-45) ensina:

Por sua vez, no âmbito rural, transcreve-se o art. 186: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”. Pela leitura do art. 186 da Constituição Federal é possível destacar três aspectos para a função social da propriedade rural: a) aspecto econômico, com o aproveitamento racional e adequado (inciso I); b) aspecto ambiental, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inciso II); c) aspecto social, com observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (incisos III e IV).

O desenvolvimento de uma sociedade é resultado de decisões que podem ser formuladas e implementadas pelos governos com as demais forças da sociedade, sobretudo as forças de mercado em sentido *lato*. As decisões de governo e de outros atores sociais têm constituído o conhecimento com o nome de políticas públicas (HEIDEMANN, 2009).

O autor entende que a liberdade das pessoas traz problemas que desconsideram as dimensões comuns da vida humana, com seus conflitos e soluções devendo ser buscados no convívio social e na vida política. A liberdade individual pode ser reduzida na proporção do poder exercido pela comunidade política, estabelecendo-se assim as leis e impondo limites às atividades individuais, sobretudo no campo econômico.

No caso em questão se verificam outros interesses. Segundo argumento do governo federal, a geração de energia é indispensável para o desenvolvimento econômico do país. Porém, é injustificável a forma como estão e sempre foram tratados os afetados pela instalação dos empreendimentos hidrelétricos, visto que, após vários anos das realocações, ainda não conseguiram retornar às condições mínimas de vida às quais estavam habituados.

Consta dos estudos EIA/RIMA que foram apresentados ao órgão licenciador 26 (vinte e seis) programas temáticos propostos como medidas socioambientais mitigadoras e compensatórias, destinadas principalmente às comunidades afetadas, que foram incluídos no Plano Básico Ambiental como compromissos obrigatórios a serem executados pelo empreendedor responsável pela instalação do Complexo Hidrelétrico Santo Antônio.

Até o momento, a maioria dos programas executados com relação às populações afetadas demonstrou ser superficial e ineficiente, não atingindo a sua finalidade e originando a judicialização ou ajustes de conduta, em busca de serem refeitos, ampliados ou adequados às necessidades dos atingidos.

Analistas em Serviço Social, servidoras do Ministério Público do Estado de Rondônia, realizaram visitas domiciliares nos assentamentos Santa Rita, Morrinhos e Riacho Azul, para o fim de verificar a situação das famílias após o assentamento. Produziram o Relatório nº04/15, no qual descrevem situações comuns a todos. Constataram que é perceptível a difusão de formas da pobreza, tendo em vista que o êxodo rural leva a pobreza para o campo. Em razão da falta de opção de trabalho, muitas famílias venderam os lotes recebidos, e as que permaneceram trabalham de

forma precária, muitas em atividades informais, sem rendimentos fixos. E ainda, certificaram que a maioria dos “beneficiários” dos reassentamentos está em situação de insegurança alimentar, algumas famílias em situação de privação de alimentos severa, além de haver sido verificada má qualidade da agricultura diante das condições do solo.

Em razão de inúmeros problemas e protestos decorrentes da forma como ocorreram os remanejamentos, no final de 2018 o IBAMA constituiu o Grupo de Acompanhamento Social – GAS (em fase de regulamentação), conforme demonstra a Figura 5, com o objetivo de abrir um espaço de diálogo entre IBAMA, Santo Antônio Energia S.A, entidades da sociedade civil e comunidades direta e indiretamente impactadas pela construção e operação da usina.

Tem-se neste gesto uma demonstração de intenção de aproximação entre os envolvidos, fato positivo que permite inferir a possibilidade de manutenção de contato direto com os atingidos, por meio de visitas e reuniões, com a participação do MP, empreendedores, representantes do MAB e as comunidades atingidas, embora não haja o reconhecimento dos resultados adversos de um licenciamento comprometido pelas lacunas e omissões dos instrumentos produzidos (EIA/RIMA e PBA).

Tal providência tem resultado em discussões com a comunidade e os empreendedores, como tentativa de solucionar situações pós-remanejamento e situações não previstas.

Figura 4 - Reunião do GAS - 26.02.2019, às 9h na sede do IBAMA - Porto Velho/RO



Fonte: A Autora (2019).

### 3 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL REFERENTE AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Ponto dos mais relevantes na luta contra a devastação do ambiente é o que diz com a implementação da legislação, vale dizer, com as bases de um trabalho que retire o arcabouço normativo ambiental do limbo da teoria, para a existência efetiva da vida real. A questão, em outro modo de dizer, é a seguinte: por que no Brasil, que sem dúvida alguma, tem o melhor texto constitucional sobre o meio ambiente, que possui uma boa legislação infraconstitucional na matéria, que conta com um dos mais avançados sistemas coletivos de justiça do Mundo, ainda não se consegue, em muitas áreas, um cumprimento razoável das normas de proteção ambiental?

*(ÉDIS MILARÉ).*

A legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais inovadoras, principalmente quanto ao acesso à justiça em defesa do ambiente, na medida em que os instrumentos constitucionais colocados à disposição são acessíveis e atingem a representatividade da sociedade, seja por meio das instituições governamentais, da sociedade civil organizada ou do cidadão.

No que concerne à legislação que regulamenta as atividades potencialmente poluidoras, há lacunas que permitem a sua inaplicabilidade quando em confronto com interesses de ordem política e/ou econômica. A ação humana é voraz sobre o ambiente e, em que pese haver uma legislação que o proteja, o desafio reside na dificuldade de instrumentalizar medidas eficientes e rápidas como forma de prevenção de danos. As questões surgem a partir da ausência de uniformização de entendimentos entre os diversos atores na tomada de decisões, considerando a necessidade de discussões interdisciplinares, exigindo permanente diálogo na agenda do governo. Há incompreensão das interpretações conceituais jurídicas e técnicas, somada à falta de estrutura dos órgãos licenciadores.

Em decorrência das questões expostas, abre-se possibilidade de sobrepor interesses políticos e econômicos que mercantilizam a natureza, gerando conflitos e acelerando o processo de degradação do ambiente.

Assim, na fase pertinente da tese, a pretensão é analisar os instrumentos, mecanismos e ferramentas que compõem a legislação ambiental brasileira, com as respectivas discussões e controvérsias sobre o processo de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos.

A Convenção de Estocolmo, ocorrida em 1972, conforme leciona José Afonso da Silva, (2009, p.69) despertou os governos para a necessidade de que fossem reconhecidas e incluídas nas Constituições subsequentes o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do Homem, com suas características “de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados”.

A Declaração de Estocolmo transformou o pensamento sobre a importância da proteção ambiental em nível mundial, influenciou e gerou reflexos no direito internacional e no Brasil. Muitos países aderiram à proposta apresentada, embora não fosse obrigatória em razão de não ser um tratado.

No Direito brasileiro, observa-se que as legislações anteriores que tratavam de questões afetas ao ambiente apresentavam apenas princípios de Direito Administrativo. A partir desse importante instrumento, a noção quanto à observância da utilização sustentável dos recursos naturais passou a integrar o aparato legal brasileiro como fundamento essencial para a proteção do ambiente e das demais formas de vida.

O controle pelo Estado quanto à proteção do ambiente surgiu de forma regulamentar com a edição do Código Florestal, Lei Federal nº. 4.771/65, trazendo a obrigatoriedade de proteção das florestas do território nacional e na condição de bem pertencente ao interesse público comum. Registra-se que o Código Florestal de 1934, em certa medida, foi inovador para a época. Destaca-se que instituiu mecanismos de controle e preservação até hoje discutidos e ainda bastante resistidos quanto ao seu cumprimento. Exemplifica-se: a classificação das florestas e subprodutos; proibição de queimadas mesmo que praticadas por proprietários e a exigência de autorização para a derrubada de florestas em propriedades privadas; proibição de atividades contra a fauna e a flora nos parques; atribuição de competências supletivas e subsidiárias; obrigação de empresas que utilizavam lenha ou carvão a efetuar reflorestamentos.

A partir da década de 1970, instrumentos legais com uma visão protecionista do meio ambiente e com a preocupação de utilização racional dos recursos naturais com o menor impacto possível passaram a ser editados.

Significativa foi a edição do Decreto-Lei nº. 1.413/75, que tratava sobre o zoneamento de áreas críticas de poluição, estabelecendo uma concepção jurídica

sobre o licenciamento ambiental. A partir de sua edição, as empresas que quisessem se instalar deveriam possuir técnicas de redução de poluentes.

O Decreto nº 76.389/75 regulamentou essa lei; foi marcante e recepcionado por normas posteriores que serão citadas adiante. Porém, é importante registrar o momento em que se passou a exigir a expedição de licença de funcionamento para indústrias cujas atividades poderiam interferir no meio ambiente. Transcreve-se o art. 1º do texto legal com o intuito de se perceber que, na década de 1970, havia grande preocupação com relação ao bem-estar da população, a despeito de ser o foco principal o meio ambiente:

Art. 1º. Para as finalidades do presente Decreto, considera-se poluição industrial qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio-ambiente, causadas por qualquer forma de energia ou de substância, sólida, líquida ou gasosa, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias, em níveis capazes, direta ou indiretamente, de:

I - prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;

III - ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais.

Comenta Antunes (2008, p. 279) que, por meio dessa lei, estabeleceu-se no Brasil um sistema novo no universo jurídico, pois foi fixada uma base legal para o licenciamento ambiental, anterior à existência de uma política voltada para a proteção do meio ambiente. Outro fator determinante trazido por essa norma observado: obrigava as empresas já instaladas a se adequarem à nova ordem. Portanto, nessa época já não mais era reconhecido “o direito adquirido de poluir”. Afirma que, para a efetividade das exigências estabelecidas nesse novo preceito, a avaliação prévia dos impactos ambientais com relação à produção de poluentes se fazia necessária. Argumenta que, apesar de não haver uma metodologia e uma imposição legal, entende que foi determinante para a obrigatoriedade dos instrumentos atualmente normatizados sobre o tema.

O Decreto nº. 1.633/77, editado pelo estado do Rio de Janeiro, estabeleceu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras e passou a exigir as licenças prévia (LP), licenças de instalação (LI) e licenças de operação (LO) para autorização e funcionamento de empresas com potencial capacidade de poluição. Posteriormente, o paradigma foi adotado pela legislação federal.

A Lei nº. 6.803/80 traçou diretrizes básicas destinadas ao zoneamento industrial em áreas críticas de poluição e transferiu a responsabilidade de estabelecer limites e padrões de poluição aos municípios, bem como passou a exigir a elaboração de estudos de impacto ambiental (EIA) e de avaliação de impacto ambiental (AIA). Na época, estava em evidência no Brasil a implantação de polos petroquímicos, justificando a necessidade de medidas legais em razão de se tratar de atividade altamente poluidora.

A partir da edição da Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente – reafirmou-se a exigência de licenciamento ambiental, como instrumento de proteção ambiental, para as atividades potencialmente poluidoras ou capazes de, sob qualquer forma, causar danos ao ambiente, compatibilizando a economia e a proteção à dignidade humana.

Frisa-se que o art. 2º da Lei nº 6.938/81 estabeleceu critérios quanto a exigências de políticas públicas de conservação dos recursos naturais e desenvolvimento econômico, permeados pela proteção à dignidade humana, *in verbis*:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Mais adiante, foi editado o Decreto nº. 88.351/83, definindo a execução da Política Nacional do Meio Ambiente nos três níveis de governos (federal estadual e municipal). Contudo, este foi revogado, sendo assim, em substituição, foi editado o Decreto n. 99.274/90, que regulamentou a Lei nº. 6.938/81. O art. 1º dispõe sobre as exigências da política nacional de meio ambiente:

- I - manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica;
- III - manter, através de órgãos especializados da Administração Pública, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental;
- IV - incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola;



V - implantar, nas áreas críticas de poluição, um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental;  
VI - identificar e informar, aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação; e  
VII - orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia.

Ponto comum entre as normas citadas nos parágrafos anteriores é o fato de que o Estado passou a controlar a emissão das licenças, como forma de exercer a fiscalização prévia acerca de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais ou, ainda, passíveis de causar algum dano ao ambiente.

A conscientização da necessidade de proteger o meio ambiente por controle prévio exercido por intermédio do licenciamento ambiental consolidou-se no momento em que o licenciamento ambiental passou a ser reconhecido como um dos instrumentos a serem utilizados pela administração pública em razão da construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

E o art. 10 da Lei nº. 6.938/81 disciplina a necessidade de prévio licenciamento ambiental para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental<sup>5</sup>.

A Resolução nº. 001/86/CONAMA estabeleceu a definição legal de impacto ambiental, incluindo a ideia de conflito ou de colisão de interesses econômicos e públicos sobre o ambiente e tudo o que nele se integra, resultando em modificação ou alteração da qualidade do ambiente natural e humano e, como resultado, danos insuscetíveis de reparação.

O art. 5º da Resolução referida estabelece diretrizes específicas a serem seguidas para a elaboração dos estudos (EIA/RIMA):

---

<sup>5</sup>Redação dada pela Lei Complementar n. 140, de 2011.

Ao determinar a execução de estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente ou o IBAMA, ou quando couber, o Município, fixará diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características da área, forem julgados necessários, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

A consolidação da proteção ao meio ambiente deu-se com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 225 e incisos, que instituiu o meio ambiente como bem pertencente à coletividade, impondo a esta e ao Poder Público o dever de defendê-lo para a presente e futuras gerações como garantia de sadia qualidade de vida, exigindo estudos de impactos ambientais e soluções técnicas para a implantação de atividades potencialmente poluidoras.

Para alcançar tais objetivos, o constituinte alçou o meio ambiente à condição de direito com assento constitucional, protegendo a perpetuação de todas as espécies para a presente e futuras gerações, para isso estabelecendo, no art. 225, § 1º, obrigações afetas ao Poder Público.

A importância de estudos cada vez mais aprofundados, para minimizar impactos decorrentes da instalação de empreendimentos, também foi destaque na Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço, ocorrida em Espoo – Finlândia/1991, cujo documento final, em reforço ao conceito de impacto ambiental, definiu-o, em seu art. 1º, inc. VII, como:

Qualquer efeito de uma atividade proposta sobre o meio ambiente, notadamente a saúde e a segurança, a flora, a fauna, o solo, o ar, a água, o clima, a paisagem e os monumentos históricos ou outras construções ou a interação entre esses fatores.

Na sequência das legislações citadas, em 2002 o Ministério do Meio Ambiente (MMA) instituiu e passou a exigir a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), como instrumento de orientação e planejamento de políticas, planos e programas relacionados a empreendimentos dos setores produtivos, obras ou infraestrutura, e para possibilitar a revisão ou alternativas de estratégias a serem definidos antes da tomada de decisão para formulação de políticas públicas.

Assim, na agenda do MMA – Projetos Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO – foram estabelecidas prioridades para o aperfeiçoamento e a melhor compreensão do licenciamento ambiental e dos diversos instrumentos de política e gestão ambiental por meio de um estudo (MMA, 2002, p.13), especialmente sobre a AAE, definindo-a

como instrumento de caráter político e técnico, relacionado a conceitos e não a atividades específicas em termos de concepção geográficas e tecnológicas.

Diante da importância dada a AAE, referido estudo destaca que tal instrumento é imprescindível no processo de licenciamento ambiental e não se confunde com:

- A avaliação de impacto ambiental de grandes projetos, como os de rodovias, aeroportos ou barragens, que normalmente afetam uma dada área ou um local específico, envolvendo apenas um tipo de atividade;
- As políticas, planos ou programas de desenvolvimento integrado que, embora incorporem algumas questões ambientais em suas formulações, não tenham sido submetidos aos estágios operacionais de avaliação ambiental, em especial, a uma apreciação de alternativas baseada em critérios e objetivos ambientais, com vista a uma tomada de decisão;
- Os relatórios de qualidade ambiental ou auditorias ambientais, cujos objetivos incluem o controle periódico ou a gestão de impactos ambientais de atividades humanas, mas que não possuem como objetivo específico informar previamente a decisão relativa aos prováveis impactos de alternativas de desenvolvimento [...] (MMA, 2002, p. 15).

Portanto, a AAE difere dos demais instrumentos de controle, entre outras características, por ser mais abrangente porquanto avalia os efeitos de uma política de governo, realiza diagnósticos em escalas regionais e tem a função de orientar propostas e alternativas de desenvolvimento sustentável.

Apesar de existirem diversos instrumentos capazes de aferir a melhor escolha e os impactos iniciais posteriores e contínuos de atividades que se utilizam dos recursos naturais ou potencialmente poluidores, verifica-se que a noção de impacto ambiental é extremamente abrangente e complexa, diante da amplitude da própria expressão, mormente quando é razão para a própria existência desses mecanismos – avaliação estratégica ambiental, estudos de impacto ambiental, relatório de impacto ambiental e avaliação de impacto ambiental.

A definição vernácula de “impacto” traz a ideia de “ato ou efeito de embater ou de impactar”, “influência decisiva dos acontecimentos no decurso da história”, “metido à força” e, na concepção do Direito Ambiental, Custódio (2005, p. 724) afirma que se adotou a mesma ideia, ou seja, “choque” ou “colisão” decorrentes de atividades humanas capazes de alterar o ambiente natural, humano, socioeconômico, cultural, com resultados danosos, causando desequilíbrio ecológico e prejuízos à qualidade ambiental, à vida, à saúde e ao interesse público.

É importante estabelecer diferenças entre os efeitos das ações que geram impactos. Sigaud (1986) afirma que a nomenclatura se refere à presunção teórica, que ignora noção de processo social e restringe-se a fazer uma correlação literal entre causa e efeito. Desse raciocínio deduz-se que os efeitos da interferência não são determinantes, existindo uma estrutura social preexistente.

Nessa esteira, Vainer (2008) entende que a noção que se dá ao real significado de impacto é limitada para a compreensão da extensão dos processos sociais e históricos para as populações afetadas pela implantação de grandes empreendimentos, sugerindo estender o conceito para dimensões imateriais.

Para Antunes (2008, p. 259-260) o ser humano está condenado a viver dos recursos naturais ou sucumbir sem a sua utilização. Embora comunidades mais primitivas se valerem de recursos ambientais, e muitas delas de maneira bastante predatória o modelo de desenvolvimento obrigatoriamente precisa ser repensado e, portanto, uma das medidas mínimas afirma é “acertar a mão” para não “exagerar na dose”.

A pressão política pelo crescimento econômico exige atenção redobrada por parte daqueles que detêm o poder de decisão sobre a exploração dos recursos naturais, feita sistematicamente de forma insustentável. Tal afirmação é perceptível diante da fragilidade dos estudos produzidos, muitas vezes, incapazes de mensurar os efeitos globais dos impactos causados pela instalação de empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores. Assim, faz-se necessário exigir a aplicação dos instrumentos legais postos para remediar previamente o impacto socioambiental que não é possível evitar.

Por tais razões, o estudo de impacto ambiental (EIA), instrumento constitucional integrante do processo de licenciamento ambiental, exigido na fase preliminar, deve ser fonte de informação técnica, contendo todas as repercussões previsíveis ou identificadas da atividade proposta, bem como deve prevenir os riscos ao ambiente e à população, visando aferir segura escolha quanto à melhor alternativa técnica favorável ou desfavorável ao empreendimento.

O relatório de impacto ambiental (RIMA), por sua vez, integra e complementa o EIA e se presta a elaborar conceitos técnicos e científicos capazes de torná-los acessíveis e compreensíveis à população, enquanto que à avaliação de impacto ambiental (AIA) compete avaliar a melhor escolha entre as alternativas apresentadas ou até mesmo a inviabilidade da atividade. Portanto, o EIA, o RIMA e a AIA são

fundamentais para identificar os impactos e constituem ações preventivas e controladoras de riscos ao ambiente e à sociedade.

Para Machado (2016), as análises de impactos ambientais trazem em si um juízo de valor favorável ou desfavorável ao projeto e, ao citar J. F. Chambault para melhor compreender o EIA/RIMA, explicita que: “A função do procedimento de avaliação não é influenciar as decisões administrativas sistematicamente a favor das considerações ambientais, em detrimento das vantagens econômicas e sociais suscetíveis de advirem do projeto” (MACHADO, 2016, p. 267).

Machado (2016) aduz ainda que a finalidade é propiciar à administração pública uma gama de informações de modo a sopesar os interesses envolvidos. Portanto, trata-se de um procedimento administrativo de prevenção e monitoramento de danos ambientais.

Com efeito, já é costumeira no Brasil a instalação de gigantescos empreendimentos sem estudos aprofundados, restringindo a análise a uma abordagem superficial dos danos potenciais, principalmente com relação a impactos locais e regionais, com sérias possibilidades de comprometer ou exterminar ecossistemas e a preservação genética da natureza.

Milaré (2011) pondera que o EIA não se presta a transformar em um simplório ato formal capaz de acobertar um licenciamento irregular, sendo seu principal objetivo influenciar e dar suporte à decisão de concessão da licença.

Entretanto, o Termo de Referência (TR) antecede os instrumentos de proteção anteriormente citados, constituindo roteiro não estabelecido por lei, mas utilizado pelos órgãos licenciadores e que determinará todas as exigências da administração pública para o licenciamento ambiental de empreendimentos, devendo ser seguido pelo empreendedor responsável pela elaboração dos estudos EIA/RIMA.

Percebe-se que a preocupação não está restrita à maneira ou à forma de elaborar um TR, mas pelo seu conteúdo. Sanches (2013, p. 156) menciona as diretrizes estabelecidas pela Comissão Europeia (2001) a serem observadas para que haja a construção de instrumentos eficientes. O roteiro apresentado pela entidade, em certa medida, é usado no Brasil, em que pese não haver expressa disposição legal, razão pela qual transcreve-se os critérios básicos, na medida em que há grande possibilidade de acerto, caso seguidos (SANCHES, 2013, p. 156):

- Alternativas a serem consideradas;

- Estudos de investigação de base que devam ser realizados;
- Métodos e critérios a serem usados para previsão e avaliação dos efeitos;
- Medidas mitigadoras que devam ser consideradas;
- Organizações que devam ser consultadas durante a realização dos estudos;
- A estrutura, o conteúdo e o tamanho do EIA.

Por certo, o constituinte de 1988, ao inserir a obrigatoriedade de estudos ambientais prévios à instalação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental, pretendeu garantir a permanência do meio ambiente de forma equilibrada, a sustentabilidade das populações, com a manutenção de qualidade de vida, e a preservação das futuras gerações com toda a biodiversidade e seus processos ecológicos.

Paulo Affonso Leme Machado (2015, p. 165) entende que:

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou da atividade. Esse estudo não pode ser concomitante e nem posterior à implantação da obra ou à realização da atividade. A Constituição criou especificamente esse instituto jurídico, que tem uma diferença do instituto já existente – o Estudo de Impacto Ambiental – EIA. O texto constitucional inseriu o termo ‘Prévio’ para situar, sem sombra de dúvida, o momento temporal em que ele deverá ser utilizado. Visa evitar uma prevenção falsa ou deturpada, quando o empreendimento já iniciou sua implantação ou quando os planos de localização já foram elaborados sem o EIA.

Ao comentar o art. 225 da Constituição Federal, o estudioso Álvaro L. V. Mirra (1994, RT 706/7-29) assim expressa:

É um direito fundamental da pessoa, como forma de preservar a vida e a dignidade das pessoas – núcleo essencial dos direitos fundamentais, pois ninguém contesta que o quadro de destruição ambiental no mundo compromete a possibilidade de uma existência digna para a Humanidade e põe em risco a própria vida humana.

À vista disso, o processo de licenciamento ambiental é complexo, na medida em que revela a necessidade de envolvimento de diversos atores e engloba gestão de políticas públicas do governo, empreendedor, equipe técnica multidisciplinar e, principalmente, a população.

O conceito de “licenciamento ambiental” é definido pelo art. 1º da Resolução nº. 237/97 do CONAMA, tratando-se de procedimento administrativo pelo qual o órgão

ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades se beneficiam de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Prosseguindo nessa linha, o licenciamento ambiental representa o exercício do poder de polícia conferido à administração pública. Sobre o assunto, importante observar as lições de Paulo de Bessa Antunes (2008, p. 142):

O licenciamento ambiental é uma modalidade de controle ambiental específica para atividades que, devido às suas dimensões, sejam potencialmente capazes de causar degradação ambiental.

O licenciamento ambiental é, juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais.

Em outras palavras, Machado (2014, p. 332) argumenta:

O licenciamento ambiental é uma forma de controle estatal com relação às atividades potencialmente poluidoras a serem instaladas, visando minimizar impactos, composto de procedimentos determinados pelo órgão ambiental correspondente à competência, em busca de assegurar o cumprimento das disposições constitucionais.

O licenciamento ambiental é o mais importante mecanismo de controle de obras e empreendimentos capazes de degradar o ambiente, sejam pertencentes a particulares ou ao Poder Público. Tem por finalidade garantir que a intervenção no ambiente e a utilização de recursos naturais, seja exercida mediante o controle preventivo e possam ser previamente analisadas quanto a sua viabilidade, razão pela qual estão condicionadas por meio de outorga concedida pelo Estado.

Na interpretação de Farias (2016), o licenciamento ambiental é a estrutura da gestão ambiental pelos próprios empreendedores considerando que a licença ambiental concedida fixa as condições a serem obrigatoriamente atendidas. Acrescenta-se que o descumprimento pode acarretar a sua suspensão e outras medidas de ordem administrativa, civil e penal.

Nesse aspecto, a construção, a instalação, a ampliação ou o mero funcionamento de estabelecimentos ou atividades que se apropriam de recursos

ambientais capazes de causar danos efetivos ou potenciais ao meio ambiente, sob qualquer forma, devem requerer prévio licenciamento ambiental.

O procedimento de licenciamento ambiental estabelece três etapas (Decreto nº. 99.247/90 c/c. a Resolução nº 237 e a Lei n. 140/2011). Conforme orientação da legislação citada inicia-se pela persecução da Licença Prévia (LP) “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”. É na licença prévia que serão levantadas as consequências da implantação e da operação e determinado o local em que será implantado o empreendimento, por isso desempenha uma função determinante para o êxito do processo.

Ato contínuo busca-se a Licença de Instalação (LI), que “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante”.

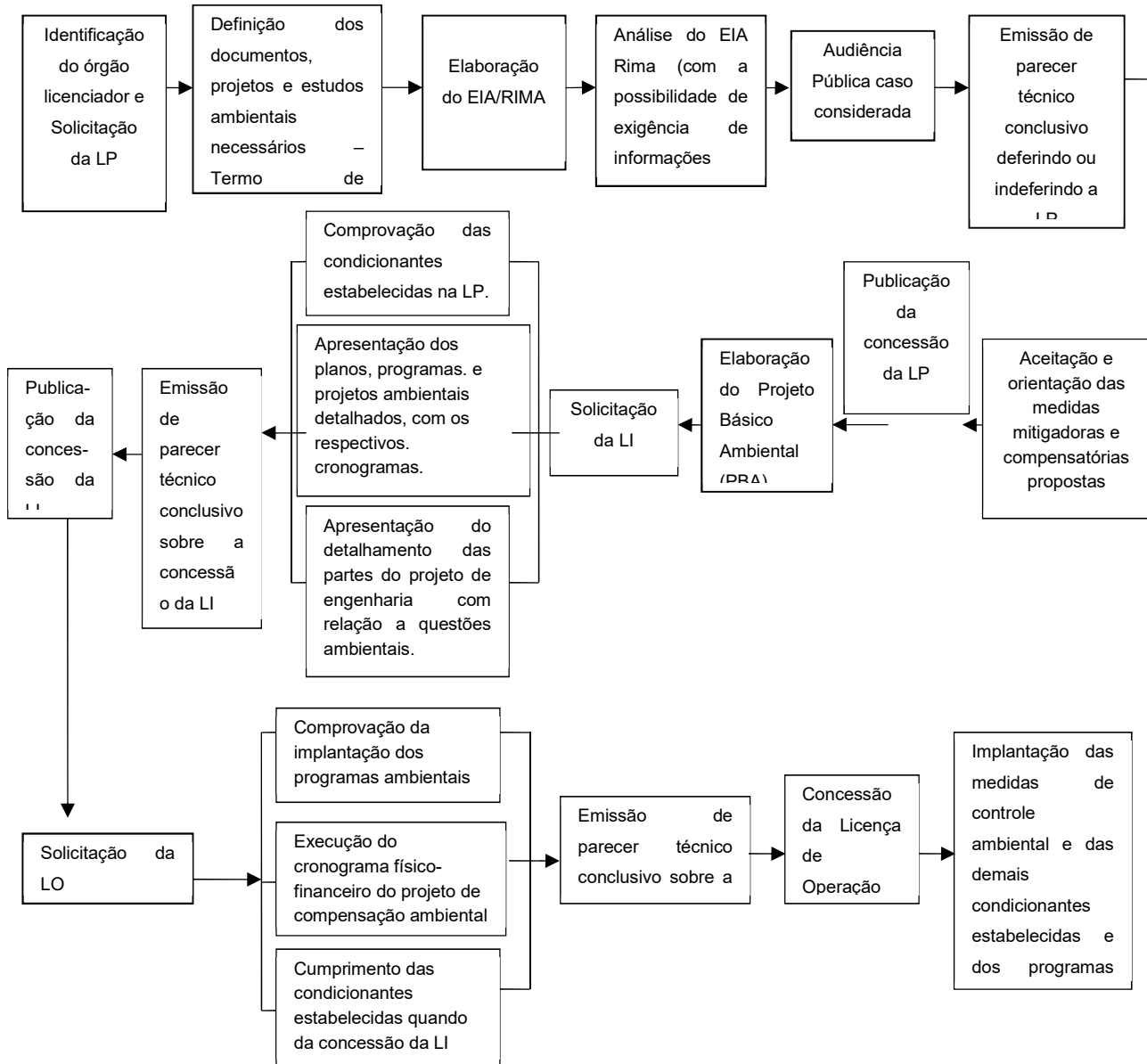
Por fim, a Licença de Operação (LO), responsável por autorizar a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O sistema de proteção desenvolvido pelo licenciamento ambiental em cada etapa das licenças impõe o cumprimento de exigências e condições estabelecidas pelo órgão licenciador para a viabilidade ou não do empreendimento, além de ser condição para a emissão da licença seguinte.



O quadro esquemático elaborado pelo TCU<sup>6</sup> 1 no Acórdão 017.834/2009-1, com a observância das Resoluções nº237/97 e 184/2008-CONAMA, demonstra os passos que são seguidos no processo de licenciamento ambiental.

Quadro 1 - Procedimentos para concessão do licenciamento ambiental



Fonte: TCU (2014).

Ao analisar as etapas do licenciamento ambiental demonstrado no Quadro 1 constata-se que:

<sup>6</sup>Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Código eletrônico para localizar na página do TCU: AC 0968-14/10-p. – Acessado em 17.02.1019.

- 1.a decisão quanto à instalação de determinado empreendimento já foi tomada pelo Estado;
2. o certame licitatório foi realizado, identificando o vencedor para a realização dos estudos EIA/RIMA;
3. a licença prévia para a elaboração dos estudos foi concedida a esse empreendedor, que receberá o termo de referência (TR), elaborado de modo unilateral pelo órgão licenciador, pois, nessa fase, não há participação de outros entes públicos e da população.

Extrai-se também do quadro que todo o processo de licenciamento está voltado a questões técnicas do empreendimento e impactos para o meio ambiente, o que não deixa de ser um fator positivo. Entretanto, quanto ao aspecto humano, ou seja, os impactos sociais a serem absorvidos pelas cidades, famílias, tribos ou comunidades circunvizinhas ao empreendimento, não há ou são mínimas as exigências.

Com raras exceções, os estudos são elaborados de forma burocrática e açodada, não atingindo a sua finalidade, principalmente por impossibilitar a sua compreensão, em razão da superficialidade e terminologias empregadas, mesmo considerando que tenham sido amplamente divulgados.

A amplitude da divulgação, por si só, não tem o condão de permitir a compreensão da abrangência dos temas e riscos tratados, devendo-se buscar tratá-los de forma a permitir sua compreensão por aqueles que, de modo mais imediato, são afetados. Para tanto, a linguagem e a forma de transmissão do conhecimento devem ser acessíveis, o que não ocorre, mantendo-se a linguagem técnica e hermética nas apresentações, dificultando a compreensão de quem não tem acesso ao mínimo de embasamento teórico para apreender o conteúdo.

### 3.1 O MONITORAMENTO E AS POSSIBILIDADES FORMAIS DE ACOMPANHAMENTOS DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

No Brasil não há carência de normas em defesa do ambiente. Ressente-se, contudo, da uniformização, com regras claras em relação aos procedimentos, verificando-se também carência de investimentos para a sua efetividade, pois não raras vezes constata-se a falta ou insuficiência de estrutura dos órgãos governamentais. Afirma Marcelo Neves (1994, p. 34) a desnecessidade de criação de

uma legislação “simbólica”, isto é, a promulgação de novas leis constitui apenas uma tentativa de apresentar o Estado como um defensor e realizador dos valores ou fins por ele protegidos, sendo absolutamente “secundária a eficácia normativa da respectiva lei”.

O processo de licenciamento ambiental, de empreendimentos potencialmente poluidores, inclui e exige a manutenção de controle permanente a partir do momento em que ocorre efetiva interferência no ambiente, ou seja, a partir do início da construção das obras com a emissão da licença ambiental.

Importante registrar que as previsões e consequências apontadas nos estudos (EIA/RIMA) com relação às intervenções socioambientais e econômicas de empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental somente serão aferidas e validadas se devidamente monitoradas.

A nomenclatura utilizada para o acompanhamento de um empreendimento não é necessariamente o mais importante. Sanches (2013, p. 516) divide os instrumentos postos à disposição para acompanhamento das atividades potencialmente degradadoras/poluidoras nas seguintes categorias: monitoramento, supervisão, fiscalização ou auditoria, documentação e análise. Nessa ordem, defende que as responsabilidades são partilhadas entre o empreendedor e o órgão ambiental responsável pelo licenciamento. A exceção está na fiscalização e nos exames dos relatórios de monitoramento e acompanhamento, que são restritas ao órgão responsável pelo processo de licenciamento.

O monitoramento constitui um mecanismo de avaliação capaz de aferir impactos previstos, assim como avaliar a eficiência das medidas tomadas, com possibilidade de rever eventuais inadequações ou insuficiências dos próprios estudos e, durante a execução, das condicionantes e medidas mitigadoras e outras situações que muitas vezes surgem após a realização dos estudos (EIA/RIMA). Cita-se, a título de exemplo, o disposto no art. 19 da Resolução nº. 237/97:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Vê-se que as condicionantes estabelecidas no processo de licenciamento são definidas e de competência do órgão licenciador, estabelecidas na fase da emissão da licença prévia, cuja implementação acontece a partir da emissão da licença de instalação, momento em que se inicia a intervenção no meio ambiente e na sociedade afetada. Oportuno frisar que o TCU (2007, p.39) firmou entendimento de que tais condicionantes devem estar cumpridas até a emissão da Licença de Operação. Daí a importância de monitorar sua execução, considerando que o descumprimento poderá ocasionar a suspensão ou o cancelamento das licenças até então concedidas.

A necessidade de acompanhamento ambiental de projetos é definida por artigos e Meijer (2004, p. 70) citados por Sanches (2013, p. 520). Indicam possibilidades que, se observadas, podem minimizar os danos:

- Grau de incerteza das previsões do EIA;
- Grau de incerteza sobre a sua eficácia das medidas mitigadoras;
- Complexidade e porte do projeto;
- Sensibilidade da área afetada pelo empreendimento;
- Preocupação com a política social.

A competência do órgão licenciador para realizar o monitoramento das condicionantes decorre da atividade de fiscalização conferida pela legislação à administração pública, nesse espaço de discussão, restrito ao processo de licenciamento ambiental, em que está incluso o monitoramento das condicionantes. A atividade de fiscalização é intrínseca do poder de polícia conferido aos órgãos ou agentes públicos, definido por Furtado (2013, p. 538) como “atividade estatal cujo objetivo consiste em restringir ou condicionar a esfera de liberdade ou direitos dos particulares em razão do bem-estar da sociedade”. Assim, inclui-se a atuação da polícia administrativa na proteção do ambiente, em conformidade com os princípios da preservação e precaução para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme estabelecido na Constituição da República.

O acompanhamento e monitoramento dos impactos no meio ambiente para as comunidades que serão afetadas direta ou indiretamente podem ser identificados em dois momentos. O primeiro, quando o empreendedor apresenta os programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos decorrentes da instalação do empreendimento com a finalidade de obter as licenças ambientais. Recebidos os programas, o órgão licenciador deverá indicar as condicionantes, incumbindo-lhe,

num segundo momento, fiscalizar a execução, pelo empreendedor, das condicionantes e medidas mitigadoras.

Não é demais insistir quanto à importância de o monitoramento ser realizado pelo órgão detentor do poder de fiscalizar e tomar medidas que podem concluir inclusive pela suspensão ou impedimento da continuidade das atividades. Embora reconhecido que todas as atividades de monitoramento possam ser realizadas pelo empreendedor, que deve arcar com os custos oriundos do seu projeto, não há dúvida de que se atribui maior credibilidade quando tal atividade é levada a efeito pelo próprio órgão licenciador. Assim, se ao executor do projeto incumbem os custos respectivos, o monitoramento da atividade deve estar afeto ao poder público, salvaguardando a possibilidade de colidência de interesses entre quem executa e fiscaliza.

O procedimento de avaliação do licenciamento é fundamental para comprovar a efetividade de todo o processo. A obrigatoriedade dessa verificação é do órgão licenciador, em que pese não existir expressa disposição legal com relação à forma e definição de competência para exercer o monitoramento, argumento muitas vezes utilizado pelos empreendedores que então assumem tal função. Porém, sendo ele responsável pelo licenciamento, nada mais razoável que essa fase seja de sua estrita responsabilidade.

O monitoramento presta-se a avaliar o processo de execução das obras e sua operação de modo a possibilitar e exigir que o empreendedor revise ações eventualmente malsucedidas, como meio de reparação ou mitigação, porquanto os problemas decorrentes da instalação do empreendimento dificilmente são estanques e muitas vezes são permanentes, mormente com relação ao meio ambiente.

Porém, as dificuldades ocorrem pela insuficiência de estrutura dos próprios órgãos licenciadores. Os órgãos governamentais reconhecem as limitações enfrentadas para fiscalizar e monitorar todos os empreendimentos que obrigatoriamente deverão ser avaliados. Contudo, a vinculação da avaliação dos impactos ao processo de licenciamento ambiental, disposta na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obriga aqueles que não dispõem de condições para exercerem tal mister a se aparelharem, seja pela sua estruturação ou outros mecanismos capazes de desempenharem suas funções com confiabilidade, cuja finalidade necessariamente deverá ser verificada a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor.

No Brasil, o monitoramento é realizado pelo próprio empreendedor, geralmente por intermédio de contratações de consultorias independentes que elaboram os relatórios a serem encaminhados à apreciação do órgão licenciador, que continua apresentando as mesmas dificuldades referidas para fiscalizar e avaliá-los.

Estabelece a Resolução/CONAMA nº 01/86, artigos 6º, inciso IV, e 9º, inciso VII, que os empreendimentos estão sujeitos à obrigação de elaborar programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos da obra.

Tão importante quanto a realização de estudos adequados e eficientes são o monitoramento e a avaliação dos impactos, também considerados instrumentos para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento. Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (2011), acórdão nº. 025.829/2010, para o fim de analisar e avaliar o pós-licenciamento ambiental e a discussão do modelo atualmente utilizado, a partir de análise de casos concretos, destacou a importância do IBAMA em proceder a uma avaliação posterior da eficiência e efetividade do processo de licenciamento, em busca de aperfeiçoar o modelo aplicado.

Para Sadler (1998, *apud* SANCHES, 2013, p. 513), o paradoxo da avaliação de impacto ambiental, como usualmente vem sendo realizada, denota insignificante desvelo aos efeitos ambientais e sociais que realmente decorrem de um projeto ou à eficácia das medidas mitigadoras e de gestão adotadas.

Sanches (2013, p. 512) ressalta a importância da fiscalização e do monitoramento ambiental após a emissão das licenças ambientais para melhor eficiência de avaliação dos impactos ambientais. Destaca que o acompanhamento possui as seguintes funções:

- Assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor (descritos nos estudos ambientais e nas licenças ambientais);
- Adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitude maior que o esperado;
- Demonstrar o cumprimento desses compromissos e a consecução de certos objetivos e metas (como o atendimento aos requisitos legais);
- Fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de AIA, identificando problemas decorrentes das etapas anteriores.

É indiscutível a necessidade de acompanhamento e prudência, pois são comuns compromissos assumidos não serem executados de forma satisfatória ou

sequer executados, fato rotineiramente constatado no decorrer da instalação e operação de empreendimentos. Tal percepção é comprovada sem a necessidade de maiores investigações. A manifestação dos afetados, demonstrada, muitas vezes, com indignação, contrariedade e decepção, é facilmente percebida.

Para demonstrar a fragilidade quanto à forma de monitoramento atualmente aceita pelos órgãos licenciadores, no caso versado o IBAMA, consta do Relatório do CNDH (2016) a constatação de fraudes na coleta e sistematização de dados do Subprograma de Monitoramento das Atividades Pesqueiras. Cita-se:

No caso do Subprograma de Monitoramento das Atividades pesqueiras, há uma ênfase do monitoramento na qualificação da captura realizada pelos pescadores sem considerar a renda proporcionada, ou seja, o resultado da comercialização do pescado, uma vez que houve drástica redução nas variedades de peixes que apresentam valor comercial relevante. Sem este parâmetro em relação a atividade pesqueira somado à renda proporcionada por todas as demais cadeias produtivas praticadas pelo grupo familiar – pesca, caça, extrativismo vegetal, agricultura em terra firme e agricultura de vazante – se torna difícil diagnosticar até mesmo as condições de segurança alimentar dos atingidos (CNDH, 2016, p. 08).

A importância do monitoramento quanto ao atendimento das condicionantes e programas previamente definidos e a sua avaliação são essenciais para garantir segurança jurídica ao meio ambiente e aos afetados, na medida em que os impactos gerados, em que pese inevitáveis, poderão ser suportados de forma menos traumática.

Ademais, é possível identificar que são nas áreas de maior complexidade ambiental, socioeconômica e habitada por indígenas ou comunidades tradicionais que recaem investimentos de grandes empreendimentos, como Balbina, Teles Pires, Belo Monte, dentre outros, sendo esta mais uma razão para que os processos de licenciamento e o monitoramento sejam cada vez mais críticos aos possíveis efeitos e riscos para o ambiente e as pessoas e, por conseguinte, ao planeta e toda a humanidade. Exemplifica-se isso com as constantes discussões sobre mudanças climáticas em nível global, analisadas por cientistas (DICKINSON; HENDERSON; SELLERS, 1998; SHUKLA *et al*, 1990; NOBRE *et al*, 1991; CORREIA, 2005; SAMPAIO *et al*, 2007), que indicam o aumento de temperatura como consequência de desmatamento e transformação em pastagens, com riscos de incêndio e redução de evapotranspiração e da precipitação (NOBRE, 2007, p.25).

Machado Filho (200, p. 22) afirma:

Embora o clima tenha variado naturalmente, há atualmente significativa evidência científica de que o aumento das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera decorrente de atividades humanas pode levar a uma permanente mudança do clima no planeta.

Conforme acentua Nobre *et al* (2007), a Amazônia vem sofrendo pressões ambientais pela ação do homem de forma crescente nas últimas décadas, colocando em risco a estabilidade do clima, a biodiversidade e a manutenção das florestas tropicais amazônicas. Entretanto, afirma o autor que a ciência ainda não conseguiu dar respostas suficientes quanto a se estamos nos aproximando de possível ruptura do equilíbrio ecológico e de um colapso para o planeta.

Não há dúvida de que a ação humana na Amazônia está pondo em risco um ecossistema único na Terra, o que, caso ocorra, contribuirá para um desequilíbrio sem precedentes, questão que vem sendo amplamente debatida no meio científico.

Nobre (2001, p.241) assevera que, a persistir o padrão atual de emissão de gases na atmosfera, produzidos por ações do homem, a probabilidade de haver alterações no clima é gigantesca. Afiança baseado em estudo que inclui o Brasil, apresentado pela organização *Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC* (2000), de acordo com simulações em modelos climáticos realizados, que há indicativos de aumento de temperatura do ar na superfície desde o século passado, compatíveis com o aquecimento global percebido no planeta. Reconhece que há indefinições e dúvidas sobre as mudanças climáticas em razão de ações antrópicas.

Porém, faz especial destaque para a Amazônia, que vem sofrendo intervenção sem precedentes com relação ao desmatamento e às queimadas, causando a extinção e a redução de seres vivos, muitos dos quais sequer temos conhecimento, e ainda poderá haver redução das chuvas, passíveis de “induzir a uma savanização” (NOBRE, 2001, p. 245).

Considerando o modelo atual de desenvolvimento adotado no Brasil, com muito mais razão é imprescindível repensarmos a forma como são decididos e formalizados os processos de licenciamento de empreendimentos, sob pena de cada vez mais comprometermos severamente o ambiente e a população. Inclui-se nessa mudança necessária a forma simplista e equivocada de monitoramento das atividades desses empreendimentos. Tal abordagem é relevante para a consecução não apenas dos



preceitos constitucionais, mas de responsabilização pelas decisões tomadas, pela presente e futuras gerações.

### 3.2 DISCUSSÕES E CONTROVÉRSIAS SOBRE OS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O processo de licenciamento ambiental referente a grandes empreendimentos vem sendo discutido no meio acadêmico e político, originando teorias e críticas de acordo com diversos interesses sociais, políticos e econômicos.

Argumenta Machado (2016, p. 331) que os processos de licenciamento ambiental no Brasil com relação a grandes empreendimentos têm ocasionado reações antagônicas não somente externas, mas muitas vezes envolvendo órgãos do próprio governo. Cita-se o conturbado processo de licenciamento ambiental das UHE's do Madeira, amplamente divulgado.

O EIA/RIMA elaborado não atendeu a todas as exigências do TR, bem como fracionou os estudos na medida em que deixou de apresentar os estudos sobre as eclusas e linhas de transmissão, sugerindo serem realizados em fase posterior. Entretanto, tal circunstância não foi razão óbice para ser submetido a análise pelo órgão licenciador (IBAMA, 2005), a despeito do Parecer nº 12/2006, sugerindo complementação de estudos, nos meios físico, biótico e socioeconômico. (IBAMA, 2006), e da Informação Técnica nº08/2006, insistindo na complementação de estudos, dinâmica de utilização das várzeas nas áreas de remanso, impacto em áreas de cachoeiras, praias e igarapés utilizadas como lazer, além da readequação de programas ambientais, estudo da ictiofauna e mercúrio (IBAMA, 2006). Em meados de setembro/2006, os estudos foram disponibilizados à sociedade; posteriormente, foram realizadas as audiências públicas com a emissão da LP (IBAMA, 2007) com 33 (trinta e três) condicionantes.

Comenta o autor acima citado que o problema não está na idoneidade ou capacidade dos agentes públicos que atuam no licenciamento, mas na impossibilidade de um “licenciamento eficiente, impessoal e moral, diante da vontade do Chefe do Poder Executivo frente à atuação de um órgão, que é seu dependente hierárquico”. Cita o provérbio popular como maneira mais fácil de compreender: “quando se choca a panela de ferro com a panela de barro, é esta que sempre quebra”.

Os conflitos ambientais e econômicos gerados no processo de licenciamento, a partir da elaboração dos estudos, mormente quanto há interesse do governo, que tem a exclusiva competência de auto licenciamento são frequentes, destaca Machado (2014, p. 332), especialmente com relação ao licenciamento de grandes hidrelétricas e de usinas com reatores nucleares, em que o governo é o sócio majoritário ou investidor. Menciona o autor que o problema não está no âmbito da análise técnica dos agentes públicos, mas, por vezes, na impossibilidade de ocorrer um licenciamento eficiente, impessoal e moral diante da vontade do governante, além da submissão hierárquica do chefe do órgão, costumeiramente nomeado pelo chefe do Poder Executivo ou por indicações políticas. Sugere o autor a criação de um sistema de licenciamento ambiental independente e autônomo com paridade de membros, uma vez que há interesses governamentais envolvidos.

O Relatório nº 40995-BR elaborado pelo Banco Mundial (2008) analisou a modalidade de licenciamento ambiental adotado no Brasil e afirma que o país possui o mais antigo e consolidado sistema de licenciamento ambiental. Porém, as instituições envolvidas no processo e o modelo regulatório do setor elétrico não estão sedimentados, gerando incerteza regulatória. Identificam problemas, tais como a ausência de planejamento adequado do governo, a má qualidade e a inconsistência dos estudos que são elaborados pelos próprios proponentes do projeto, o fato de o processo de licenciamento não contemplar possibilidades para a resolução de conflitos e a falta de regras claras para a compensação social. Foram analisados os aspectos institucionais do órgão licenciador e verificou-se a insuficiência de recursos humanos e financeiros para atender às crescentes necessidades do país, concluindo que o processo de preparação para os Termos de Referência (TR) e posterior análise dos EIA/RIMA não seria realizado por uma equipe multidisciplinar, ressentindo-se da falta de profissionais especializados na esfera social (item 40 do Relatório nº. 40995-BR).

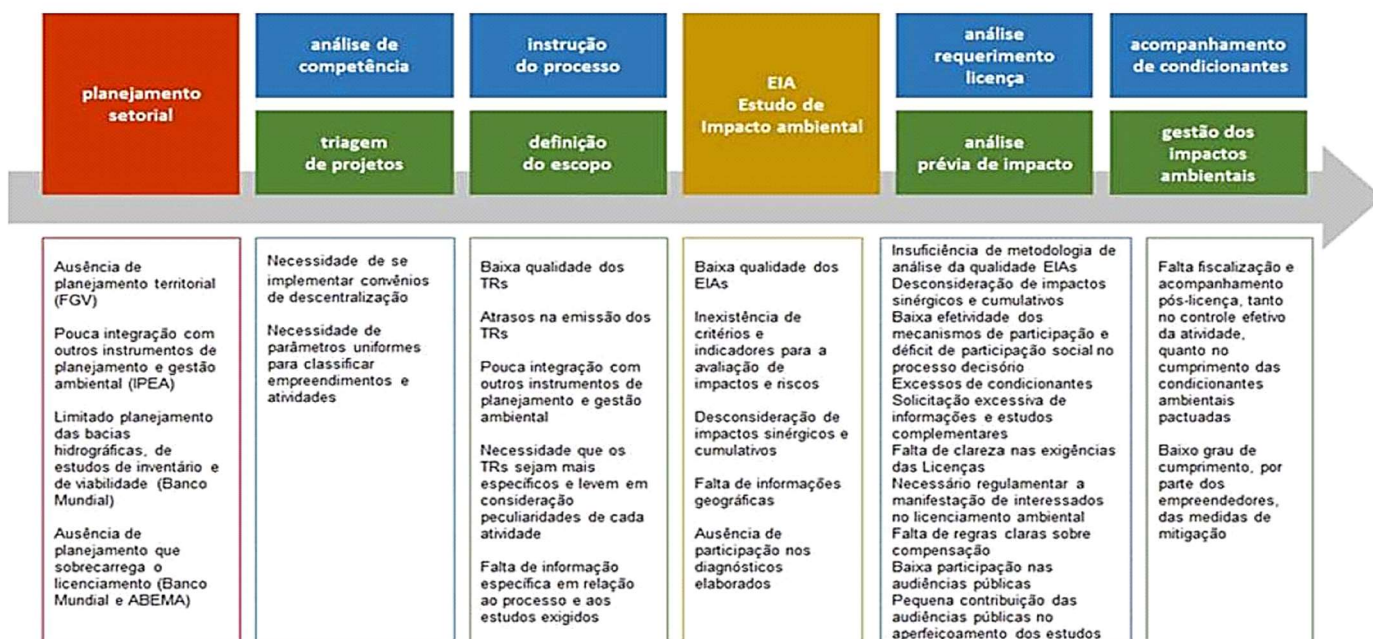
O Banco Mundial (2016) procedeu a nova avaliação sobre o processo de licenciamento ambiental federal. Os dados da pesquisa realizada sobre a percepção de atores envolvidos (FGV, IPEA, Banco Mundial e ABEMA), acerca da análise do procedimento ambiental vigente, demonstraram as fragilidades detectadas, que apenas confirmam na experiência das UHE's do Madeira. Destacou-se na referida avaliação:

- Falta de capacidade técnica e operacional do IBAMA para lidar com o licenciamento ambiental e especialmente das agências estaduais e municípios, o que compromete a descentralização prevista na Lei Complementar nº 140;
- Dificuldade de identificar os critérios técnicos exigidos e atendê-los;
- Falta de planejamento setorial e falta de integração do licenciamento com instrumentos de planejamento territorial;
- Falta de critérios de padronização para a realização e a avaliação dos estudos de impacto ambiental, além da imprecisão do conceito de impacto ambiental e da falta de consideração de efeitos cumulativos e sinérgicos;
- Baixa efetividade dos mecanismos de participação e controle social; e,
- Falta de monitoramento e baixo grau de cumprimentos das medidas de mitigação e compensação determinadas pelas licenças. (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 6)

O Quadro 2, extraído do relatório supramencionado do Banco Mundial, demonstram, as pesquisas e as sondagens de informações levantadas e confirmam a inexistência de acompanhamento dos impactos ambientais e sociais em cada fase do licenciamento.

Quadro 10 - Resumo do estudo feito pelo Banco Mundial acerca do acompanhamento dos impactos ambientais e sociais em cada fase do licenciamento.

### Percepções Recorrentes e Convergentes nos Estudos e Pesquisas Considerados



Fonte: BANCO MUNDIAL (2016, p. 6).

Fonte: Banco Mundial (2016, p. 6).

Cumpra informar que dentre as causas de discussões e conflitos, o fato de que os estudos ambientais são realizados a partir de um Termo de Referência, em regra apresentam baixa qualidade de conteúdo, formatado pelo órgão licenciador, segundo a sua visão estritamente unilateral. Em não raras exceções, a empresa responsável pela elaboração dos estudos (EIA/RIMA) concorrerá para a instalação e operação do empreendimento.

A forma como são elaborados os estudos, que, ao longo dos últimos anos, têm demonstrado serem tecnicamente insuficientes e superficiais necessitam serem reavaliados. Geralmente são ignorados aspectos da vida social, uma vez que não são considerados os saberes populares para a elaboração dos projetos de Estudos de Impactos Ambientais (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), ou validadas outras racionalidades que pensam e discutem o projeto de desenvolvimento em avaliação, demonstrando a incapacidade desses estudos como instrumentos democráticos de participação e reforçando as ausências nos processos decisórios em torno de projetos como esse (WUNDER, 2003, p. 93).

Nunes (1998) dá suporte a respeito dessa preocupação ao considerar que a produção desses conhecimentos e tecnologias ocorre em contextos institucionais bem definidos, por meio da atividade de especialistas credenciados que dominam competências inacessíveis aos “cidadãos comuns”. Essa separação entre os que são frequentemente identificados como técnicos entendidos, de um lado, e os ignorantes, do outro, permitiria proteger a autonomia da produção do conhecimento diante da contaminação de fatores extra científicos. Esse processo caminha em paralelo com o da expropriação de capacidade de intervenção, deliberação e decisão políticas dos cidadãos, prevalecendo o domínio dos profissionais especializados, que, por meio de mecanismos da democracia representativa, produzem e reproduzem a distinção entre os atores políticos e o público, entre a participação competente no processo político e a mera “opinião”.

Um dos documentos mais importantes para o êxito e elaboração do EIA/RIMA consiste nos Termos de Referência, elaborados, em sua grande maioria, por pessoas que sequer conhecem as condições sociais e ambientais do local a ser instalado o empreendimento e a extensão de abrangência quanto aos possíveis efeitos.

Embora a legislação brasileira seja satisfatória para garantir o uso dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental com o objetivo de intervenção mínima no ambiente, bem como possui instrumentos de proteção capazes de dimensionar

impactos decorrentes de condutas, obras e atividades, carece de efetivamente reverter-se em ações preventivas evitando impactos socioambientais irreversíveis e muitas vezes cruéis e desumanos.

Trazendo para a Amazônia, os problemas ocorrem de forma irremediável, comprometendo a maior concentração de biodiversidade mundial. Atraída pelo potencial hidrológico, a matriz energética brasileira priorizou hidrelétricas de grande porte e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), para a região, fato que, sem exceção, tem ocasionado a insurgência das comunidades ribeirinhas, pequenos agricultores, extrativistas, e indígenas que se contrapõem à sua instalação, a exemplo das hidrelétricas de Belo Monte/Xingu/PA, Madeira/Karipunas/RO e PCHs Tabajara/Machadinho do Oeste/RO e Teles Pires/MT.

Oliveira (2009, p. 71) acentua que a intervenção no ambiente amazônico, em razão do acelerado processo de integração capitalista, apresenta sinais negativos à qualidade de vida da população, agravando os diferenciais e a evasão de divisas da região. Menciona ele a instalação de grandes empreendimentos agropecuários, minerários e a inundação de grandes áreas para a construção de hidrelétricas, com irremediável destruição ambiental e o empobrecimento da população.

Em análise realizada por Santos (1992, p. 100), sobre o processo de integração na Amazônia, são retratados problemas socioambientais até hoje vivenciados. Afirma ele:

A originalidade no presente surto de desenvolvimento comparativamente ao passado amazônico consiste justamente na sua agressividade ecológica” e atenta para uma situação de crise profunda que atinge a sociedade da região e seu meio ambiente e decorre de “alterações demasiado rápidas em seu modo de vida, nos valores e em todas as variadas espécies de relações sociais, a partir do final dos anos setenta, deprimindo ou cristalizando os baixos padrões de existência dos habitantes, degradando a natureza e suscitando no resto do mundo fundado receio de desastre.

Loureiro (2002) complementa evidenciando que, a partir dos anos 80, a Amazônia passou a distanciar-se da produção familiar em razão da exploração da madeira, pecuária e minérios, convertendo-se em uma fronteira de *comodities*. Por conseguinte, é regulada pelo mercado internacional em detrimento do mercado interno. A partir de tal mudança, as comunidades, sempre representadas pelo campesinato, perderam seu papel de protagonista. A fronteira perdeu a sua natureza,

transformando-se e expandindo-se em várias direções, locupletando os proprietários de terras, expulsando populações vinculadas à agricultura de subsistência e ameaçando a diversidade de cultural dos povos que nela habitam.

Becker (2009, p. 202) apresenta a hipótese de que:

A Amazônia constitui uma *fronteira- mundi*, termo proposto para designar um espaço de grande valor estratégico para a economia do mundo<sup>7</sup> - desde a sua formação até agora -, o que explica a constante interferência de forças na região e a dificuldade de integrá-las aos estados nacionais até hoje.

Argumenta ainda que os padrões escolhidos para o suposto desenvolvimento da região revelam as desigualdades, discrepâncias e conflitos de interesses que obstruem políticas públicas ajustadas à realidade social.

São reiteradas as discussões quanto à forma como sucessivos governos expõem a Amazônia. Não há demonstração de promover-se o desenvolvimento da região considerando as questões locais e regionais, e a inclusão das comunidades, a sustentabilidade e a preservação do ambiente. Assim, também se fazem ouvidos moucos aos princípios, legislações e tratados vigentes. Não basta um aparato legal avançado se for ele ignorado.

A Eco-92 destaca a Amazônia e incluiu na agenda ambiental a necessidade de haver uma conscientização com relação à sua importância e a ocorrência gradativa de destruição da floresta e das populações existentes. Na Amazônia habitam milhares de espécies ainda desconhecidas e certamente a sua devastação trará consequências também imprevisíveis, sendo possível supor que afetarão o clima, o solo, a extinção de espécies e a humanidade.

Os debates travados com relação a processos de licenciamento de grandes empreendimentos no Brasil são complexos e geralmente não ocorrem na forma estabelecida na legislação. A possibilidade de o país não produzir energia suficiente para o consumo interno justifica, sob a ótica do governo, o atropelo ocorrido nos processos de licenciamento das UHE's do Madeira, principalmente nos estudos prévios demonstram uma agressividade ecológica interferindo na sociedade local que cada vez mais apresenta níveis comprometedores de baixa qualidade de vida e do

---

<sup>7</sup>A economia-mundo (Wallerstein, 1979) consiste na existência de um único mercado mundial capitalista. Seu vetor dinâmico é justamente a formação e o desenvolvimento desse mercado mundial. Como estrutura formal, uma economia-mundo é definida por uma única divisão de trabalho em que se localizam múltiplos Estados.

meio ambiente (DORIA *et al*, 2017). Acrescenta-se a essas constatações o fato de recair sobre a floresta amazônica parcela de responsabilidade com relação ao aquecimento global, em razão do desmatamento; a necessidade de manutenção da biodiversidade e a possibilidade de mudanças no ciclo hidrológico, sendo a seca uma de suas sequelas (NOBRE, 2001).

Cita Oliveira (2009, p. 75) que o sistema adotado na região amazônica é focado num modelo estritamente “desenvolvimentista espoliatório”, ignorando as peculiaridades e particularidades socioambientais que são únicas, completamente estranhas às necessidades e anseios da população e sua vocação natural.

Afirmam Simone de Castro Tavares *et al.* (2007), no Parecer Técnico sobre Projetos, Gestão e Políticas Públicas Sociais (COBRAPE, 2007), a necessidade de aperfeiçoar os estudos referente aos impactos sociais da usinas do Madeira, uma vez que antecedem a vinda desses empreendimentos no município de Porto Velho, registrando “a existência de um crescimento desordenado, desigualdade social, vulnerabilidade de parte expressiva da população, ineficiência da prestação de serviços básicos aliados a expectativa de benefícios econômicos”. Ao analisar os impactos na qualidade de vida da população em geral concluiu:

O diagnóstico e as propostas do EIA/RIMA ficaram num nível de generalidade pouco adequada à magnitude do empreendimento. As medidas propostas são poucas e superficiais e embora saibamos que os empreendedores não podem assumir o papel do Estado, uma maior precisão se faz necessária, principalmente naquelas que afetam diretamente a qualidade de vida da população local (COBRAPE, 2007, p. 13).

Na realidade, há uma disputa de interesses entre a argumentação da necessidade de geração de energia para o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental, certamente comprometida de forma irreversível. Cada lado apresenta suas razões para justificar ou impedir a implantação do projeto. Defender a instalação desses empreendimentos em benefício do crescimento econômico, conforme o discurso político amplamente difundido é bastante aceitável pela população desavisada. Entretanto, a controvérsia reside nos impactos sociais e ambientais, muitas vezes completamente desconhecidos pela população e em outras vezes mal esclarecidos a ela. Apesar de diagnósticos e estudos realizados, há sempre uma margem de incertezas, desconhecimentos e inseguranças quanto ao futuro,

circunstâncias que não são convenientemente explicadas ou propositalmente omitidas para proporcionar a aprovação da implantação do projeto.

O conteúdo do RIMA (2005) foi analisado por uma equipe de professores da UNIR/RO - Gleimíria Batista Costa *et al*, que analisaram os 35 (trinta e cinco) “impactos” apontados no documento e concluíram que “34,28%” destes impactos não apresentam medidas mitigadoras ou compensatórias; 22,87% são suscetíveis de observação e monitoramento; 14,28% dos impactos apontam medidas de esclarecimento e comunicação prévia, com potencial de recuperação ou compensação, porém não indicam ações concretas; por fim, 28,57% dos impactos relacionados no relatório apresentam providências capazes de reduzir ou compensá-los.

Tais percentuais demonstram, por um lado, a falta de comprometimento socioambiental do empreendedor, que se atém exclusivamente aos ditames mercadológicos de seu negócio. Por outro, verifica-se a desídia do órgão licenciador, responsável pelo estabelecimento dos critérios para a execução do empreendimento e garantidor do monitoramento dos impactos e compensações relativas à implantação.



E isso de fato é o que ocorre de forma persistente. Conforme se verifica do Quadro 3, constante do RIMA (2005, p. 48), efetivamente nenhuma condição ou providência significativa será tomada pelo empreendedor, que limita sua conduta a apenas “observar”, “esclarecer”, e, na maioria das situações, indica simplesmente que não “há medidas de monitoramento”.

Quadro 19 - Impactos x Medidas a serem adotadas RIMA 2005.

IMPACTOS	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS
Retenção de sólidos nos reservatórios	Observação contínua dos efeitos e adoção de medidas se necessário
Elevação do lençol freático	Observação dos efeitos e indenização de perdas
Redução de oxigênio dissolvido na água em regiões marginais do reservatório	Não há medidas, além do monitoramento
Aumento do potencial erosivo das águas do rio Madeira	Observação contínua do comportamento do rio
Alteração da qualidade das águas e de sua dinâmica	Observação contínua da qualidade das águas
Perda ou fuga de animais	Não há medidas; acompanhamento de desmatamentos e enchimentos; compensação ambiental
Supressão de vegetação	Não há medidas; replantio em áreas de canteiros; compensação das perdas; compensação ambiental
Interrupção das rotas migratórias de peixes	Implantação de estruturas para a transposição dos peixes e monitoramento
Concentração de cardumes a jusante das barragens	Não há medidas; monitoramento
Redução de habitats para a fauna	Monitoramento e adoção de medidas se necessário
Introdução de espécies de peixes	Não há medidas; monitoramento
Alteração na estrutura da comunidade de peixes	Não há medidas; monitoramento
Eliminação de barreiras naturais para botos	Não há medidas; monitoramento
Redução local da diversidade de peixes	Não há medidas; monitoramento
Perda de áreas de desova de peixes	Não há medidas; monitoramento
Elevação do preço das terras	Esclarecer previamente a população
Queda do preço dos imóveis	Esclarecer previamente a população
Alteração na qualidade de vida da população	Esclarecer previamente a população
Alteração da comunidade bentônica	Observação contínua da vida aquática
Perda de material lenhoso do leito do rio	Não há medidas; monitoramento
Criação de novos ambientes nas margens dos reservatórios	Não há medida para este impacto
Perda de locais de reprodução de tartarugas, jabutis e jacarés	Monitoramento e adoção de medidas se necessário
Aumento da população de plantas aquáticas	Não há medidas para este impacto, além da observação de seus efeitos
Desestruturação social e política	Comunicação prévia e estímulo à participação social
Aumento de incidência de malária e doenças	Vigilância, controle de vetores e ampliação da rede de atendimento
Ocupação de novas áreas	Apoio à prefeitura de Porto Velho em ações de controle do uso do solo
Alteração na dinâmica da população de vetores	Controle de vetores
Comprometimento de Mutum-Paraná, Teolônio, Amazonas	Negociação e reassentamento
Comprometimento das comunidades rurais	Relocação e/ou reassentamento
Conflitos de convivência entre população local e migrantes	Esclarecimento prévio e estabelecimento de código de conduta para funcionários das obras
Intranquilidade da população	Apoio ao Poder Executivo municipal de Porto Velho e comunicação social
Interferência na atividade de garimpo do ouro aluvionar	Indenização
Interferência e perda de patrimônio arqueológico e cultural	Pesquisa, registro e salvamento
Redução do emprego e renda dos pescadores e garimpeiros	Qualificação e requalificação profissional da população local
Modificação da pesca na área dos reservatórios	Requalificação dos pescadores para a nova situação

Fonte: RIMA (2005, p. 48).

Coaduna-se com essas reflexões a falta de capacidade e estrutura do órgão licenciador para acompanhar a execução desses empreendimentos, desde os estudos de viabilidade até o cumprimento dos programas vinculados à licença de operação e ao Plano Básico Ambiental, somada às políticas públicas equivocadas e deficientes para minimizar impactos ambientais e sociais, amplamente comprovados durante a instalação e operação desses empreendimentos.

Os Complexos Hidrelétricos de Santo Antônio e Jirau são simplesmente as obras mais caras do PAC e, vale dizer, no projeto não foram incluídos os custos necessários à instalação de centenas de quilômetros de redes de transmissão de energia das fontes geradoras. As hidrelétricas estão conectadas ao Sistema Interligado Nacional – SIN, com extensão de 2.400 km de distância da subestação de Porto Velho/RO à subestação de Araraquara/SP, atravessando cinco estados e 90 municípios<sup>8</sup>.

Diferentes espaços de discussão são travados com relação a essas audaciosas obras, envolvendo distintos atores sociais e políticos, expondo argumentos principalmente sobre os impactos decorrentes de problemas socioambientais cujas dimensões não têm fronteira. Muitas dúvidas pairam relacionadas ao projeto e ao processo de licenciamento, que, de alguma forma, é a questão aqui problematizada. Vale ressaltar que até os dias atuais são debatidas as repercussões negativas, seja no ambiente ou na sociedade em geral, que de certa forma ainda está impactada a partir da instalação e operação desses empreendimentos, somada as incertezas diante de mudanças bruscas de vida impostas às pessoas atingidas. Um verdadeiro recomeço para enfrentar e restabelecer as condições de sobrevivência que possuíam.

Entre as discussões e controvérsias, estão na pauta do Congresso Nacional propostas legislativas de modificações no processo de licenciamento ambiental, visando flexibilizar o procedimento sendo o principal argumento a morosidade com relação ao processo de licenciamento. Portanto, ao invés dos esforços serem direcionados para a modernização do aparato e estrutura dos órgãos ambientais para o fim de prestar serviços de qualidade e eficiência, a tendência que se avizinha é uma verdadeira implosão da legislação ambiental.

---

<sup>8</sup>Disponível em: [www.santoantonioenergia.com.br](http://www.santoantonioenergia.com.br) – Acessado em 20. fev.2019.

Destaca-se o PL nº. 3.729/04, que tramita na Câmara dos Deputados, denominado “Lei Geral de Licenciamento Ambiental”, que objetiva a simplificação de procedimentos para concessão de licenças, possibilitando dispensar licenciamento para atividades agropecuárias; cria a figura do licenciamento autodeclaratório; retira a obrigatoriedade de consultar as populações atingidas e põe fim à obrigatoriedade de realizar audiências públicas para a elaboração do EIA/RIMA, entre outras anomalias.

A título de informação, o PL foi apresentado em 2004 ao Plenário da Câmara, com o intuito de regulamentar e garantir segurança jurídica ao processo de licenciamento ambiental, fixando regras e multas de acordo com as características da atividade e obras, sendo, entretanto, completamente desvirtuado, conforme se vê da própria mudança da ementa do projeto, inicialmente protetivo do ambiente e, durante a tramitação, transformado em facilitador da flexibilização das exigências.

Paralelamente, no Senado tramita o PLS nº. 168/18, que pretende fulminar a gestão ambiental no Brasil. Propõe, em síntese, a transferência, para os Estados e Municípios, da definição de critérios do licenciamento; a retirada, do ICMBio e dos órgãos estaduais gestores de unidades de conservação, do poder de vetar um empreendimento que possa afetar áreas protegidas; a dispensa da oitiva da FUNAI caso a obra não apresente impactos diretos sobre terras indígenas; e dispensa o licenciamento para obras de saneamento, captação de água e pavimentação de rodovias.

Para completar a tentativa de desmonte da legislação ambiental, também está em discussão a PEC n. 65/2012, acrescentando o parágrafo 7º ao Art. 225 da Constituição da República, permitindo que a mera apresentação do EPI possibilite a autorização para a execução de obras, não sendo possível questionar a suspensão ou cancelamento por meio de medidas judiciais em face de pendências ou deficiências do estudo prévio de impactos ambientais, com exceção de eventuais fatos supervenientes. A proposta também pretende a supressão das fases do licenciamento, a realização das audiências públicas e a apresentação de documentos prévios, numa verdadeira inversão de competência e atribuição, uma vez que o Estado perde o controle sobre as atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras a serem instaladas no País, excluindo a intervenção dos órgãos técnicos imprescindíveis no processo de licenciamento, como ICMBIO, FUNAI, IPHAN, Comitês de Bacias Hidrográficas, Conselhos Estaduais e Municipais de meio ambiente, dentre outros.

Por certo, a pretensão de proceder a uma revisão da política de licenciamento, num momento de grave fragilidade e crise política, certamente comprometerá a participação da sociedade, com a reclassificação de impactos ambientais e a desconsideração de alternativas locais, análises integradas de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, aspectos culturais e desestruturação dos órgãos responsáveis pelo processo, tudo em nome de um modelo de desenvolvimento não necessariamente de interesse dos direta e indiretamente afetados.

Não resta dúvida de que os interesses estritamente econômicos e privados estão a sobrepor-se aos da coletividade e do ambiente, em total afronta à Constituição Federal, aos princípios, que regem o meio ambiente; e aos tratados internacionais de proteção ao ambiente, dos quais o Brasil é signatário.

Verifica-se verdadeira colisão de interesses sempre que estão na pauta casos que envolvem direitos fundamentais, momento em que é possível dirimi-los com o aparato de inúmeros princípios extraídos do ordenamento jurídico.

Cumprir informar o que vem a ser “princípios”, no âmbito jurídico, para entender a sua força normativa. Canotilho (2000, p. 1.058) os entende e conceitua como sendo fatores estruturantes, detentores de duas dimensões:

Uma dimensão constitutiva, dado que os princípios, eles mesmos, na sua fundamentalidade principal exprimem, indicam, denotam ou constituem uma compreensão global da ordem constitucional; e uma dimensão declarativa, pois estes princípios assumem, muitas vezes, a natureza de superconceitos, de vocábulos designantes, utilizados para exprimir a soma de outros princípios e de concretização de normas plasmadas.

Os princípios são de extrema relevância, pois tem a possibilidade de complementar as normas, informar ou interpretar. Segundo Sirvinkas (2014, p. 141) argumenta:

Os princípios servem para facilitar o estudo e análise de certos fundamentos estanques no direito. Prestam-se para balizar o procedimento do legislador, do magistrado e do operador do direito. o princípio é o valor fundamental de uma questão jurídica. É um ponto indiscutível e aceito pela sociedade.

No campo de proteção jurídica ao meio ambiente, são inúmeros os princípios que podem ser encontrados na CF, legislações infraconstitucionais, tratados e

convenções internacionais. Dentre tantos, destacam-se os princípios do poluidor-pagador; do desenvolvimento sustentável; da prevenção; da precaução; do não retrocesso e da responsabilidade ambiental.

Pretende-se aqui ressaltar a importância do princípio da precaução em razão do tema em estudo, considerando as circunstâncias, muitas vezes desconhecidas, quando se trata de empreendimentos altamente comprometedores do ambiente. Alçado ao *status* de dogma do Direito Ambiental, na medida em que se apresenta com argumentação irrefutável e como o fiel da balança, sempre que não houver solução para conflitos de interesses (DANTAS, 2015, p. 88-89).

Segundo Aragão (2007, p. 41) explicita, o princípio da precaução é utilizado “*in dubio pro ambiente*”, considerando o potencial perigo de determinada atividade para o ambiente, invertendo-se o ônus da prova ao empreendedor, vez que a natureza de sua atividade é potencialmente poluidora e/ou degradadora. Enfatiza que deve ser invocado de modo a prevenir e evitar danos irreversíveis ao ambiente, dispensando a exigência de comprovação antecipada de relação de causalidade estar estabelecida como pressuposto.

Relembra a autora que o princípio da precaução foi reconhecido em 1987, na Segunda Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, com o intuito de serem reduzidas as emissões e efeitos poluidores, sem a necessidade de comprovação científica do nexo de causalidade entre eles, em favor do ambiente e das pessoas.

O Princípio da Precaução constou na Declaração do Rio, Princípio 15, e caracteriza-se pela atuação antecipada ante a possibilidade de perigo ou risco, ainda não conhecidos, com a finalidade de proteger o meio ambiente. Assim, impõe-se ao poder público adotar tal princípio diante da dúvida no momento da tomada de decisões, evitando resultados adversos para o homem e a natureza.

A CF foi além das condições estabelecidas no Princípio 15, na medida em que, no art. 225, §1º, inciso V, impõe ao poder público o dever de controlar a produção, a comercialização, o emprego de técnicas, métodos e substâncias que exponham em risco a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, independentemente de ameaça ou perigo de dano.

O Brasil ratificou duas convenções internacionais que incluíram o Princípio da Precaução, a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção da Mudança do Clima. Ambas apontam para a utilização do princípio sempre que houver incerteza

científica quanto à perda da biodiversidade ou possibilidade de danos capazes de interferir e ocasionar mudanças no clima. O princípio foi igualmente abrigado na Lei de Política Nacional de Biossegurança e de Resíduos Sólidos.

A relevância desse princípio e sua aplicação têm destaque na medida em que empreendimentos e obras de grande magnitude, à míngua de estudos suficientemente realizados e riscos não previsíveis, e de modo a evitar danos futuros, para além dos conhecidos com consequências irreversíveis e irremediáveis. Detalhando o princípio da precaução, Prieur (1996, p. 144) define:

Face à irreversibilidade de certas agressões ao meio ambiente e à incerteza científica que afeta os problemas complexos (diminuição da camada de ozônio, centrais nucleares e dejetos radioativos, utilização de organismos geneticamente modificados) uma nova forma de prevenção foi imaginada para proteger a sociedade contra os riscos ainda desconhecidos ou incertos. A ignorância quanto às consequências exatas a curto ou a longo prazo de certas ações não deve servir de pretexto para remeter para mais tarde a adoção de medidas de proteção severa a título de precaução de nada fazer. É em realidade colocar concretamente em prática o direito ao meio ambiente das gerações futuras.

A interpretação do referido preceito deve ser compreendida no sentido de afastar o perigo de dano para o ambiente e a segurança da própria existência humana em face de atividades econômicas danosas e muitas vezes irresponsáveis. Entretanto, não se presta como justificativa para simplesmente se contrapor, de forma indiscriminada, ao desenvolvimento, situação que viria ferir outros princípios de igual importância, tais como os firmados na livre concorrência e na valorização do trabalho, dispostos no art. 170 da CF.

Para Derani (2001), os princípios que regem os interesses de ordem econômica não estão na contramão ou em contradição com aqueles que balizam a proteção ao meio ambiente, sendo apenas necessário assegurar uma política ajustada à proteção, conservação e preservação do ambiente, pela reconstrução quanto à maneira do homem interagir com a natureza.

#### **4 AMBIENTE E A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE CRESCIMENTO**

A partir da falência do conceito de que os recursos ambientais seriam infinitos. Eles passaram a ser objeto de gestão (administração), ferramenta através da qual os seres humanos poderão obter o Desenvolvimento Sustentado. O principal objetivo do desenvolvimento é satisfazer as necessidades e aspirações humanas. Segundo o relatório “Nosso Futuro Comum” perseguindo estes objetivos, no passado, nos preocupamos apenas com os impactos do crescimento econômico sobre o meio ambiente. Agora temos que nos preocupar com os impactos do desgaste ecológico sobre perspectivas econômicas.

(J. BELLIA, 1996)<sup>9</sup>

A proposta deste capítulo é refletir no atual contexto econômico a melhor maneira de evitar ou minimizar a dominação econômica e política sobre o meio ambiente, aí compreendidas a biodiversidade e a realidade social. Examinam-se também as resistências e possibilidades de compatibilizar a integridade da natureza com o crescimento e o desenvolvimento, por intermédio do uso racional dos recursos naturais.

As inquietações que envolvem o meio ambiente ocupam espaços na sociedade em geral, que experimenta os fenômenos climáticos e ações do homem que têm ocasionado respostas em forma de desastres e reações climáticas. Milaré (2013, p. 50) alega que “num prazo muito curto - e que se torna sempre mais curto – são dilapidados pela humanidade patrimônios formados lentamente no decorrer dos tempos geológicos e biológicos, cujos processos não voltarão mais”.

Coimbra (2002, p. 50) afirma que a sociedade “ao pressentir quase instintivamente uma situação caótica, entra em ansiedade difusa. Em seu próprio seio deflagram-se lutas fratricidas; as preocupações materialistas do ter sufocam as preocupações humanas do ser; as sociedades ricas assumem condutas de prepotência em face das sociedades carentes”.

Verdadeiro paradoxo está assentado entre o homem e o planeta. A crise do ambiente está na ordem do dia, os ataques e o desrespeito são denunciados frequentemente e, apesar de num primeiro momento causar perplexidade, num segundo e breve tempo cai no esquecimento, e assim as ações se repetem.

O alcance das disposições constitucionais, visando garantir a todos um ambiente ecologicamente equilibrado, está atrelado à sadia qualidade de vida e à

---

<sup>9</sup>BEZERRA, R. M.; SOUSA, E. P. **Economia do Meio Ambiente e a Indústria Brasileira: análise das interrelações entre as políticas ambientais e a política industrial.** Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/08O384.pdf>. Acesso em: 21.abr.2019.

dignidade humana. Capra (2002, p.23 *apud* MOROWITZ,1992), que afirma: “*a vida é uma propriedade dos planetas e não dos organismos individuais*”. Portanto, há necessidade de compreendermos que a consciência humana deve estar intimamente ligada a relações sociais e culturais e em harmonia com a natureza. Conclui Capra (2002, p. 272) que há indicativos de mudanças em direção a um mundo sustentável; porém, da forma gradativa como vêm acontecendo, as transformações não serão suficientes para reverter o quadro, sendo necessárias mudanças significativas na história da humanidade.

Embora seja nítido que as políticas econômicas estão cada vez mais fortalecidas em nome do crescimento de uma nação, seja no mundo globalizado ou na esfera local, o debate quanto às transformações mediante a racionalidade ambiental e outras teorias convergentes é destacado neste capítulo.

Segundo Wunder (2003, p. 87),

A ingerência do capital privado teve influência direta sobre a normatização de processos de interação social no Setor Elétrico brasileiro, uma vez que os principais elementos que orientavam as reflexões do Setor referiam-se todos à condição das concessionárias como representantes do poder público e, portanto, de corresponsáveis pelo desenvolvimento regional dos locais onde seriam implementados os empreendimentos.

Efetivamente, o compromisso de uma política única visando atender as questões sociais e ambientais, em regra de responsabilidade restrita do poder público, não é internalizado pelas empresas privadas e concessionárias, cujos interesses são voltados a atender a produção de energia elétrica, a despeito de qualquer responsabilidade com o desenvolvimento da região ou o meio ambiente.

Nesse contexto, o problema está no nível de participação popular, que acaba por se estabelecer conforme os movimentos de pressão e mobilização social. Há necessidade de ser reconhecida a importância do diálogo entre todos os segmentos e agentes sociais envolvidos no processo, mediante a compatibilização das normas de proteção ao meio ambiente e social, mantendo uma correlação com outras normas que protegem outros direitos. A premissa deveria ser evitar desigualdades sociais e regionais, sempre que estiverem na agenda política questões de ordem ambiental e econômica.

Embora a Constituição Federal e a legislação ambiental vigente garantam instrumentos que se contrapõem à relação de choque de interesses, a realidade social



é muito diferente dos postulados, cada qual objetivando interesses específicos, que não conversam entre si, sendo a sua eficácia considerada secundária, prevalecendo o interesse político do momento.

Os fenômenos ambientais decorrentes da ação humana têm demonstrado que as intervenções no ambiente estão equivocadas, havendo necessidade de mudanças nos padrões economicistas adotados, adequando-se a forma contemporânea como vem sendo reconhecida as relações entre o homem e a natureza.

Leff (2006) defende a reformulação de uma racionalidade ambiental com a desconstrução do pensamento sendo este o principal fator limitador para a reconstrução de uma consciência ecológica como novo paradigma de compreender o mundo.

A questão ambiental se revela uma problemática social do desenvolvimento, apresentando a necessidade de normatizar os processos de produção e consumo que, sujeitos à racionalidade econômica e à lógica do mercado, degradam o ambiente e a qualidade de vida (LEFF, 2006, p. 256).

Prossegue Leff (2006, p. 262), fazendo uma reflexão sobre os conflitos de interesses entre a economia, o meio ambiente e os anseios sociais e traz ao debate o que denomina de “crise ambiental” em decorrência do pensamento pós-moderno e em que medida interfere no mundo. Argumenta ele que a crise ambiental se apresenta na manifestação da exclusão da natureza, da cultura, da racionalidade e da modernidade, instituindo métodos científicos para “ecologizar a economia e os juízos éticos”. A defesa do ambiente, sob o ponto de vista de ecologia e valores éticos, não foi suficiente para refrear a intensa ação expansionista e globalizadora da racionalidade econômica, fomentando a instalação do conflito que opõe propósitos econômicos a interesses socioambientais.

Argumenta que há avanços a partir da organização de movimentos originários da sociedade civil em busca de reduzir as desigualdades e reconhece a necessidade de ser instituída uma “nova ordem econômica”, visto que o modelo atual tem causado significativa injustiça social com o aumento da pobreza, o analfabetismo e o comprometimento da saúde, entre outras questões, contrariando o próprio conceito de democracia (LEFF, 2006, p. 475). O autor insere no conceito de racionalidade ambiental a desenfreada destruição dos recursos naturais imposta pelo mercado, expondo a risco os processos ecológicos nos quais se inclui o ser humano. Sustenta

a necessidade de convergirem valores que possam equilibrar a racionalidade econômica e ambiental sustentado no debate que oportuniza a reconciliação entre a sociedade e o meio ambiente, portanto, deveria permear-se nessa discussão “uma racionalidade ambiental”, para o fim de valorizar a diversidade cultural, conhecimentos étnicos. Não há pretensão de buscar a universalização e a hegemonia, bastando que cada cultura se aproprie do seu ambiente e o transforme a seu modo, numa demonstração de racionalidade ambiental em conexão com a economia local e regional, e ao sistema global (LEFF, 2006, p. 264).

Para Leff, “racionalidade ambiental” é uma modalidade de desenvolver um sistema econômico capaz de interagir com a natureza, alheia ao sistema capitalista que a enxerga como mera provedora de insumos explorados por entes de produção, assim passando a denominar o conceito de sistema econômico social. Afirma:

A racionalidade ambiental leva a repensar a produção a partir das potencialidades ecológicas da natureza e das significações e sentidos atribuídos à natureza pela cultura, além dos princípios da ‘qualidade total’ da ‘tecnologia limpa’ da nova ecoindústria, assim, como da qualidade de vida derivada da soberania do consumidor. A racionalidade ambiental que daí emerge se distancia de uma concepção conservadora e produtivista da natureza, baseada na valorização cultural, econômica e tecnológica dos bens e serviços ambientais da natureza. A racionalidade ambiental desemboca em uma política do ser, da diversidade e da diferença que reformula o valor da natureza e o sentido de produção (LEFF, 2007, p. 69).

A dinâmica da economia de mercado é propulsora na busca de lucro, incentivando o consumo e o investimento por meio da necessidade de crescente e contínua produção. Nessa ótica, está inserida a estabilidade social, tendo como exemplo a geração de emprego e renda, fatores que garantem a dignidade humana.

Boff (2009) argumenta que a crise econômico-financeira que atravessa o mundo é discutida como se fosse a única realidade existente e tudo é valorado como mercadoria, inclusive a Terra. Acrescenta ele que a preocupação está restrita a defender o capitalismo e regular os mercados, afirmando que a precificação da natureza acarreta a sua dilapidação, por desconsiderar o compromisso com as gerações futuras. Entende ainda que a recessão econômica que assola o mundo deveria ser razão para mudanças de paradigmas e para estabelecer novos padrões de produção e consumo, com maior equilíbrio em benefício do ambiente, respeitando a possibilidade de manutenção de cada ecossistema e do próprio planeta.

Manifestou-se Boff<sup>10</sup> (2009, p. 4), após o “estouro da bolha econômico-financeira”:

A crise climática possui traços de tragédia. Não estamos indo ao encontro dela. Já estamos dentro dela. A terra já começou a se aquecer. A roda começou a girar e não há mais como pará-la, apenas minimizar seus efeitos catastróficos e ao adaptar-se a ela bilhões e bilhões de dólares devem ser investidos anualmente para estabilizar o clima (...).

Morovitz (1992 *apud* CAPRA, 2002, p.157), argumenta que a maioria dos economistas não inclui o custo ambiental na economia e persegue crescimento econômico indistintamente. Capra reforça o pensamento, afirmando que a “globalização econômica – conhecida por neoliberalismo” aumenta a pobreza, na medida em que não alcançará os mais pobres, pois impõe políticas econômicas que atendem as aspirações do capital. A situação é agravada quando transportamos o sistema para os países com nível econômico e social, considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, diante da sua incapacidade de desenvolver uma economia eficiente capaz de tornar-se independente de assistência de países desenvolvidos, e Chomsky (1999) complementa que nos países de Terceiro Mundo há na sociedade nítida divisão, entre a extrema riqueza e privilégio e a imensa miséria e desalento, cujas políticas são ditadas pelo livre mercado fortalecendo apenas aos investidores estrangeiros ricos.

Refere-se ainda as estruturas de governo que tenderam à coalizão, especificamente com relação ao poder econômico, tal fato caminhou para “uma nova era imperial com um governo mundial de facto”. (MOROVITZ ,1992 *apud* CAPRA, 2002, p.157). Arremata o autor, afirmando que a política econômica é um conjunto de medidas protecionistas, intervencionistas, de livre mercado e liberais, direcionadas primordialmente à satisfação dos interesses dos gestores das políticas sociais, na maioria das vezes ricos e poderosos.

Acserald (2013) afirma que o processo de globalização compromete a vigência das normas e regulações políticas com relação aos direitos sociais e ambientais, em favor dos interesses e “forças econômicas” de grandes corporações, que, ao longo dos anos, se transformaram simplesmente em “forças políticas”, conseguindo

---

<sup>10</sup>Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Os-limites-do-capital-sao-os-limites-da-Terra/7/14382>. Acessado em: 01 de dezembro de 2018.

flexibilizar as leis ao argumento de que a modificação teria o condão de gerar emprego e receitas públicas. Todavia, pondera que há outras possibilidades de consecução de tais objetivos econômicos, propondo incluir, na agenda de desenvolvimento, a integração e a diversificação de economias locais, de modo a fortalecer os grupos locais a produzirem para o autoconsumo e serem autossuficientes. Derani (2001, p. 104) argumenta que a economia contemporânea tem buscado inovar com relação aos meios de produção, a partir da exploração dos recursos naturais com inovações tecnológicas, procurando recompensar as distorções e o menosprezo pelo ambiente.

Derani faz referências às advertências de Binswanger, que afirma:

[...] falta no conjunto da descrição dos elementos de produção econômica uma quarta medida, que seria a medida da utilização dos bens naturais. A teoria de crescimento dominante toma por base que a natureza em nada participa do processo de crescimento. É necessário reinseri-la com o propósito de transformar o cômputo do crescimento econômico numa relação de sustentabilidade com o meio ambiente (DERANI,2001, p. 104).

As exigências para a proteção do ambiente estão cada vez mais presentes no campo econômico, não sendo mais possível seguir seu curso de forma isolada, como também não basta apenas incluir nos custos o pagamento pela utilização dos recursos naturais. As consequências vão muito além de um simples cálculo. Não é demais repetir que a intervenção no ambiente sempre causa danos irreversíveis ou de difícil reparação e muitas vezes não são passíveis de renovação natural. O significado de tal intervenção tem o condão de extinguir espécies vivas que talvez sequer conhecêssemos, alterando toda a biodiversidade. Esse raciocínio também se aplica aos impactos sociais.

Com essas ponderações, não se está defendendo a ideia de que a economia e o desenvolvimento de um país tenham que ser paralisados em favor da preservação do planeta. Porém, há que se repensar o modelo empregado, porquanto a ação avassaladora do homem sobre os recursos naturais vem sinalizando um desequilíbrio identificado por fenômenos já sentidos e que ocupam a agenda geopolítica e a insistência do uso de alternativas sustentáveis, considerando a percepção global do meio ambiente, a dependência e reciprocidade que há nos processos ecológicos e geofísicos, ainda distantes de serem considerados pela ordem econômica. Acentua Leff (2006, p. 406):

A crise ambiental coloca a necessidade de dar bases de sustentabilidade ao processo econômico, procurando controlar e reverter os custos ecológicos de produção e consumo, e seus efeitos na deterioração ambiental e na qualidade de vida das maiorias.

A velocidade de destruição dos recursos naturais está diretamente ligada à forma como ocorre a sua apropriação. É inegável a interação entre o ambiente e as atividades humanas, pois ocorre de forma dinâmica por inúmeras razões – o consumismo, a busca por melhor qualidade de vida, a pressão sobre a necessidade de desenvolvimento e os interesses econômicos e políticos. Considerando que o governo detém o domínio e o controle sobre a gestão pública, incluindo a edição de normas capazes de regulamentar a utilização dos recursos naturais de forma equilibrada e consciente e os instrumentos econômicos, a ele compete buscar equacionar os conflitos entre o ambiente e outras áreas de interesse.

Bauman e Bordoni (2013, p. 44) asseveram que os governos buscam alianças na economia, sendo essa uma modalidade infalível para perpetuarem-se no poder, pois são regidos por mercados virtuais, desprovidos de territorialidade e caracterizados pela impessoalidade. Argumentam que o ímpeto do governo e da economia é o de se colocarem dissociados do controle político, afastando-se da democracia. Portanto, os governos sentem-se livres para sempre buscar vantagem econômica. Por tais razões, os autores mencionados defendem a necessidade de fortalecimento de movimentos que buscam a educação das classes mais fracas para lutar contra a ignorância, citando como exemplo o jargão popular “saber é poder”.

O sociólogo José Maria Tortosa (*apud* ACOSTA, 2011, p. 11) adverte que mundo está vivendo um “mau desenvolvimento” de forma generalizada, incluindo os países considerados desenvolvidos. Faz ressalva ao comportamento dos países subdesenvolvidos que, para deixar essa condição, aceitam e se submetem às regras do “vale tudo”:

[...] o funcionamento do sistema mundial contemporâneo é ‘mau desenvolvedor’ [...] É fácil entender por que: é um sistema baseado na eficiência, que tenta maximizar os resultados, reduzir custos e acumular capital incessantemente [...] Se ‘vale tudo’, o problema não está nos jogadores, mas nas próprias regras do jogo. Em outras palavras o sistema mundial está mal desenvolvido graças à sua própria lógica. E é a essa lógica que devemos dirigir as atenções.

E Acosta (2011) complementa que, em busca desse “desenvolvimento”, justifica-se a degradação do ambiente e do próprio humano. Afirma:

[...] negamos inclusive nossas raízes históricas e culturais para modernizar-nos imitando países adiantados. Assim, negamos as possibilidades de uma modernização própria. O âmbito econômico visto a partir da lógica da acumulação do capital domina o cenário. A ciência e a tecnologia importadas normatizam a organização das sociedades. Nesse caminho – de mercantilização implacável – aceitamos que tudo se compra, tudo se vende. Para que o pobre saia de sua pobreza, o rico estabeleceu que, para ser como ele, o pobre deve agora pagar para imitá-lo: comprar até seu conhecimento, marginalizando suas próprias sabedorias e práticas ancestrais (ACOSTA, 2011, p. 51/52).

Os questionamentos dos autores citados são pertinentes para a análise da legislação brasileira, verifica-se a dificuldade de compatibilizar a defesa da tutela constitucional estabelecida no art. 225 e nos incisos da CF na mesma medida em que estão estabelecidas as garantias da ordem econômica (artigos 170, 182, 184 e 186 da CF). A amplitude dessas garantias para alcançar resultados positivos com relação ao meio ambiente e a outros direitos constitucionais fundamentais estão na mesma dimensão e ordem de importância. Assim, ao contrário do que se possa imaginar, o desenvolvimento, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e o equilíbrio do ambiente são princípios fundamentais expressamente dispostos nos arts. 1º, IV, 3º, II e 4º da CF, ambos asseguram a liberdade econômica a todos os cidadãos.

A CF procurou compatibilizar bens juridicamente relevantes, conformando a defesa do ambiente com a ordem econômica, em busca de garantir o desenvolvimento sustentável e o pleno emprego.

Retrocedendo a momentos históricos importantes, destaca-se a instituição da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1983), que passou a ser conhecida como *Gro Harlem Brundtland*. Na oportunidade, definiu-se o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações satisfazerem as suas” (DANTAS, 2015, p.169). O documento retrata preocupações e problemas comuns a todas as nações exigindo esforços para que os usos dos recursos naturais não ultrapassem os limites do que é possível a natureza suportar.

Por ocasião da Declaração Rio/92, foi construída a Agenda 21, importante instrumento de planejamento de defesa da manutenção de sociedades sustentáveis,

conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Tem-se a partir daí novos paradigmas com relação ao desenvolvimento e à proteção ambiental, que deixa ser vista com reservas e restrições e alcança outro patamar, com referências de outros bens e valores a serem associados ao homem e a natureza.

Destaca-se o preâmbulo 1.3 da introdução do Capítulo I da Agenda 21<sup>11</sup>:

Está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e sub-regionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados.

Rios (2005) argumenta que a construção do desenvolvimento ocorre pelos vínculos estabelecidos entre os homens e deles com o ambiente, desdobrando-se no tempo e espaço, cuja finalidade é a busca pelo bem-estar do indivíduo e da sociedade.

O problema está na forma de apropriação dos recursos naturais, pois não há limites, tanto com relação a proporções quanto ao tempo como são explorados. Argumenta que os países em desenvolvimento, diante da necessidade de crescimento, não dispõem de capacidade financeira suficiente para atuar em defesa da proteção do meio ambiente, havendo necessidade de estabelecer apoio recíproco entre os países desenvolvidos e os que ainda não se encontram nessa condição, exigindo-se mudanças concretas para alcançar a sustentabilidade tão em evidência.

E o princípio 4 da Declaração Rio 92 refere-se diretamente ao desenvolvimento sustentável: “A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá considerar-se de forma isolada”.

Silva (2009, p. 27) argumenta que tal princípio foi idealizado no momento de desenvolvimento acelerado, quando ainda se disseminava a ideia equivocada que

---

<sup>11</sup>Disponível em: [www.ecolneews.com.be/agenda](http://www.ecolneews.com.be/agenda) 21 - Acessado em 16.mar.2019.

muito era possível poluir, fato que retardou a estruturação de uma coerente política de proteção ao meio ambiente. Faz ele a seguinte referência:

São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.8.1991 (Arts.1º e 4º) já havia enfrentando o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser perseguido pela Política Nacional do Meio Ambiente a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

O Decreto Presidencial nº 576, de 03 de fevereiro de 2004, criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 21 Brasileira. A justificativa para a edição do decreto é a seguinte<sup>12</sup>:

A Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia participativa e da cidadania ativa no País.

Nesse contexto, o Estado assume importante responsabilidade sobre os problemas advindos da relação entre o homem e a natureza, mediante a participação de todos, permitindo que cada um possa contribuir segundo suas potencialidades, saberes e conhecimentos.

Entretanto, de um lado, a exploração desenfreada dos recursos naturais em busca de crescimento econômico, e, de outro, a necessidade de sua utilização racional pela sua finitude, vem reduzindo a possibilidade de transformar a sustentabilidade do planeta em ações concretas. O ambientalista Carlos Gabaglia Penna (1999, p. 140) alerta que o desenvolvimento sustentável, por ora, restringe-se apenas a um conceito, que faz parte da retórica nos discursos para justificar o

---

<sup>12</sup>Disponível em: [www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira](http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira). Acessado em 16.mar.2019



crescimento econômico. Adverte que há necessidade de ser internacionalizado o conceito de desenvolvimento sustentável, exigindo de todo o grupo social a satisfação de seus interesses pelo ganho de produtividade e pela geração de possibilidades políticas, econômicas e sociais em igualdade de condições para todos, sem possibilitar o risco dos bens ambientais essenciais à permanência do homem na Terra.

Segundo Giddens (2010, p.88), a denominação “desenvolvimento sustentável mais constitui em um lema do que um conceito analítico”. Argumenta, em síntese, que sustentabilidade deve estar relacionada com a maneira de enfrentarmos os problemas ambientais, privilegiando-se soluções permanentes e não arranjos de curta duração. Para ilustrar a argumentação, exemplifica com a atuação do Fórum Econômico Mundial, que estabeleceu índices de sustentabilidade ambiental definidos em cinco eixos, nos seguintes termos:

- O estado de sistemas ecológicos como o ar, o solo e a água.
- As pressões a que esses sistemas estão sujeitos, inclusive seus níveis de poluição.
- O impacto dessas pressões na sociedade humana, medindo em termos de fatores como a disponibilidade de alimentos e a exposição de doenças.
- A capacidade social e institucional de a sociedade lidar com riscos ambientais.
- A capacidade de criar uma supervisão de bens públicos globais, especialmente a atmosfera (GIDDENS, (2010, p. 88)

A promoção do desenvolvimento sustentável é complexa. Porém, para a sobrevivência da própria economia, Estado, agentes econômicos e sociedade devem assumir posturas firmes e de acordo com a realidade social e cultural, principalmente aqueles princípios atrelados aos interesses coletivos e individuais, sempre sob a perspectiva de que os recursos naturais são finitos e não se reconstituem.

Nessa esteira, não há sobreposição entre o crescimento econômico e social e o meio ambiente, sendo que nenhum poderá ser considerado absoluto, aplicando-se a premissa da proporcionalidade e o interesse público preponderante, com fundamento no princípio do equilíbrio em caso de não haver entendimento no caso concreto.

Portanto, percebe-se a preocupação em nível mundial em proteger bens necessários à manutenção da vida no planeta. O meio ambiente não é incompatível com a economia. É inaceitável, porém, a existência de desenvolvimento econômico

predatório e destruidor, em detrimento da preservação do meio ambiente, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades. A livre iniciativa deve também ser considerada como liberdade e proteção do ambiente. À vista disso, verifica-se a constante tensão envolvendo os direitos fundamentais em conflito.

A CF é considerada extremamente sensível aos direitos humanos, difusos e coletivos, embora contenha característica notoriamente capitalista, porquanto calcada “na propriedade privada dos meios de produção, na iniciativa privada e na livre concorrência, de um modo geral aceita por todos os países que não optaram por uma economia coletivizada” (BASTOS, 1994, p. 125).

Percebe-se um distanciamento entre os interesses de ordem econômica, a defesa do meio ambiente e a proteção da dignidade humana, pois dificilmente aqueles que buscam alcançar seus objetivos numa dessas áreas tem a preocupação de considerar as demais. Portanto, há necessidade de posturas firmes e conscientes harmonizando as normas e os interesses, sem que um seja razão para a aniquilação do outro. Anota-se que todos os dispositivos constitucionais mencionados visam garantir a dignidade da pessoa. Assim, o ideal a ser buscado está na racionalidade do uso dos recursos naturais, pois a reação do planeta vem dando sinais de que eles são finitos, demonstrando ainda que a utilização atual não garante a continuidade da qualidade ambiental no presente e futuro próximo, comprometendo o patrimônio ambiental das gerações futuras.

Afirma Derani (2001) que a Constituição Federal tornou indissolúvel o Estado e a sociedade civil na qualidade de responsáveis pela proteção ambiental e que se a essência da ordem econômica está em assegurar a todos uma vida digna, não é plausível que se permita a indiscriminada utilização do ambiente ecologicamente equilibrado. Ressalta ainda que:

O direito brasileiro não faculta esta alternativa, posto que os dois princípios (o da livre iniciativa e do meio ambiente ecologicamente equilibrado) são igualmente necessários para a consecução de uma finalidade essencial do texto constitucional: o da realização de uma existência digna (DERANI, 2001, p. 237)

É premente a necessidade de serem buscadas alternativas sustentáveis, pois em não muito tempo estará inviável ou impossível a sobrevivência das futuras gerações, seja a humana ou a de todas as espécies, desaparecendo, antes disso, a própria ordem econômica.

Derani (*apud* ALTALTER, 2001, p. 109) argumenta que os índices de crescimento econômico não estão atrelados a “quantidade de transformação de matéria e de energia”, mas o modo como a sociedade regula o “metabolismo” de transformação entre a natureza, indivíduo e sociedade. Assim, importa menos o que é transformado do que o modo de transformação. O que se sobressai no processo de crescimento econômico não é a matéria e/ou a energia utilizada, mas a forma de transformação de tais insumos no resultado pretendido.

O constitucionalista José Afonso da Silva (2004, p. 44) posiciona-se no sentido de que é necessária a consciência de que:

O direito à vida como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência não pode primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida.

O conceito de qualidade de vida no direito brasileiro apresenta dois aspectos concomitantes: o de nível de vida material e o bem-estar físico e espiritual. Uma sadia qualidade de vida abrange essa globalidade, acatando o fato de que um mínimo material é sempre necessário para o deleite espiritual. Não é possível conceber, tanto nas normas de Direito Econômico como nas normas de Direito Ambiental, qualquer rompimento dessa globalidade que compõe a expressão qualidade de vida, muitas vezes referida por sua expressão sinônima de bem-estar (DERANI, 2001, p. 82).

A nossa constituição é considerada vanguardista, porém não se mostra suficiente para ver concretizada a sonhada justiça social em consonância com os demais interesses, numa nítida visão de que os determinados interesses individuais estão pouco comprometidos com uma política de igualdade e bem-estar social.

A discussão com relação aos efeitos negativos do crescimento econômico como causa de degradação ao ambiente tem demonstrado situações preocupantes, exigindo mudanças urgentes para conciliar interesses. Cita-se a agenda de discussões do Fórum Social Mundial e a dificuldade de programar novos paradigmas para reduzir as desigualdades sociais e a destruição do planeta capazes de torná-lo ambientalmente sustentável.

Não é por demais frisar que, conforme se percebe nas discussões que redundaram na concretização de diversos documentos internacionais e previsões legais, a economia não considerava a sua relação com o ambiente. No entanto, há décadas está na agenda teórica dos economistas a necessidade de ser colocada em prática, pelos empreendedores, uma atuação efetiva com responsabilidade a sustentabilidade ambiental, social e econômica, absorvendo processos produtivos e tecnologias inovadoras. Furtado destaca (1980, p. 7):

Muitas das manifestações mais significativas do que chamamos progresso técnico – maior eficiência no uso dos recursos naturais não renováveis, efeitos de escala, economias externas, certas modificações na posição competitiva exterior, modificações no comportamento da demanda resultantes da introdução de novos produtos etc. – somente podem ser captadas plenamente mediante uma visão global do sistema social, inclusive a percepção das relações deste com o meio físico que controla e com o exterior.

Reportando-se à questão abordada neste trabalho, o regime jurídico para a exploração de potenciais energéticos é o de serviço público outorgado por meio de permissão ou concessão à sua execução (art. 175, *caput* da CF), mediante autorização exclusiva da União (art. 21, XII, b).

O padrão de geração de energia adotado no Brasil segue a lógica do mercado conforme fundamenta o Decreto n. 2.655/1998, que regulamenta o mercado atacadista de energia elétrica. Portanto, a geração de energia produzida por meio de empresas concessionárias tem garantida a sua aquisição pelo Estado. Lucro certo.

Historicamente, o setor de energia no Brasil apresentou uma estrutura composta por geração, transmissão e distribuição. Seu aparato de saberes técnicos representou, principalmente nos governos militares, sinônimo de avanço tecnológico e progresso, dentro de políticas nacionais voltadas para projetos governamentais de desenvolvimento. Nesta tarefa, já é possível observar o lugar do técnico como porta-voz (ou não) dos conteúdos hegemônicos (BARBOSA, 2000).

Para melhor compreensão do tema, o Setor Elétrico brasileiro é composto pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e empresas concessionárias de energia elétricas (públicas ou privadas), além das autoproduções que buscam a geração e a comercialização de energia elétrica.

Ao longo dos anos, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) vem produzindo pesquisas e Planos de Expansão de Energia Elétrica que foram elaborados para uma previsão até 2050. O planejamento é baseado na necessidade de expansão da oferta em bases técnica, econômica e ambientalmente sustentáveis (EPE, 2005). Porém, as premissas consideradas são para a projeção do mercado, estritamente fundamentadas no crescimento da população, evolução da economia, expansão e diversificação industrial.

A problemática ambiental gerou, nos últimos anos, novas necessidades, exigindo medidas que “equilibrassem” as relações entre empresa empreendedora, meio ambiente, população, legislação e política energética. A ampliação de novas práticas institucionais e mesmo o aprimoramento das relações com as comunidades e o meio ambiente em que as empresas do setor elétrico foram se inserindo fizeram-se determinantes para garantir a própria viabilidade dos empreendimentos. O exemplo do conjunto legal, tal como é o dado anterior, foi significativo para tais mudanças<sup>13</sup>.

Os grandes empreendimentos hidrelétricos têm como objetivo interesses econômicos e revelam tensões e conflitos com os interesses sociais. A Constituição Federal estabelece que tanto o Direito Econômico quanto o Ambiental são importantes para assegurar a todos a dignidade da pessoa na exata expressão de proporcionar qualidade de vida. A dificuldade reside em compatibilizar os variados interesses e considerá-los isoladamente, fato que na realidade ocorre.

Conforme parecer elaborado por Moret (2007, p. 44), o setor energético sempre foi um dos segmentos visados pelo capital para a incorporação da privatização vinculada a um modelo econômico concentrador de renda, de decisão e de poder, não trazendo contribuição para a melhoria da qualidade de vida da população atingida que possa ser mensurada pelos indicadores sociais.

Afirma Moret (2006, p. 36) que, a partir de 2004, com a criação da EPE, todo o processo de planejamento passou a ser elaborado por essa instituição vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), mantendo a continuidade histórica de participação de empresas. E que, “de fato”, são agentes de distribuição que decidem

---

<sup>13</sup>Há alguns relatórios reeditados pela Eletrobrás, contendo todas as leis que regem a questão ambiental e o setor elétrico. Como exemplo, ver: Legislação Ambiental de interesse do setor elétrico: Nível Federal / Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico. Departamento de Meio Ambiente: Eletrobrás. Rio de Janeiro, 2005.

e se comprometem a pagar altas cifras para geração de energia elétrica proveniente de novas instalações, sendo determinantes para o processo de expansão. Muito mais do que com o governo, a responsabilidade está com os agentes de mercado, na medida em que cada agente privado desenvolve seu plano de expansão, que podem não necessariamente estar em consonância com os planejados pelo governo.

O aumento de oferta e a disponibilidade de geração de energia elétrica em Rondônia são alvos de constantes discussões em razão do caráter geográfico, infraestrutura, sob os aspectos energéticos e econômicos. O aumento de oferta de eletricidade está ligado à construção de barragens e, portanto, as UHE's são a tônica do planejamento do setor, tanto no passado quanto no cenário atual e nas projeções para o futuro (MORET *et al*, 2006).

A dinâmica da política do governo com relação à construção de empreendimentos hidrelétricos, especialmente na região amazônica, aproveitando o enorme potencial hidrológico para a geração de energia proveniente dos seus rios, interfere em diversos segmentos da sociedade, na economia e no ambiente. Inconteste os aspectos negativos, tendo em vistas as diferentes especificidades existentes nesse bioma. São inúmeras as comunidades indígenas e tradicionais, cada qual com seus costumes e tradições, que serão afetadas, e a gigantesca biodiversidade ainda bastante desconhecida, além da ausência de estudos integrados, considerando que o meio ambiente não tem fronteiras.

A constante discussão é a de uma verdadeira apropriação dos recursos naturais, seja pela forma de sua utilização ou pela sua extinção. O debate tende a validar não apenas a utilização dos recursos naturais de forma não sustentável, como também demonstra pouco se importar quanto à possibilidade de pôr em risco a própria extinção do patrimônio ambiental.

Com essas ponderações, é possível compreender as razões pelas quais não há investimentos em produção de fontes de energia renováveis e como o planejamento está dissociado de políticas ambientalmente sustentáveis e socialmente inclusivas.

## 5 A PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NA DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INTERFEREM NA VIDA DAS PESSOAS

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e dado essencial distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre a sociedade e Estado. Sua formulação repousa sobre uma verdadeira ideologia de participação de administrado nas funções administrativas para a legitimidade dos atos da Administração Pública. Uma Administração Pública eficaz, democrática e participativa é exigência natural do Estado de Direito.

*(WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR)*

A Constituição Federal garante a participação dos cidadãos na elaboração, execução e no controle de políticas públicas, sendo tal preceito replicado em diversas normas infraconstitucionais, com a mesma finalidade. Entretanto, resente-se de aperfeiçoamento quanto à forma como essa participação possa se tornar mais efetiva e melhor reconhecida pelo próprio ente que a instituiu, e em que medida exerce influência e efetividade no resultado.

Por certo, não deveria haver razão para resistências e polêmicas na tentativa de desqualificá-la, alijando-a dos processos de discussão como frequentemente constata-se em diversas ações e reações por parte daqueles que se sentem atingidos em seus interesses. Entretanto, os movimentos sociais têm contribuído para fazer com que a participação seja uma forma de mobilização utilizada em casos concretos.

A Organização das Nações Unidas incluiu a participação como um dos eixos dos programas que desenvolve, bem como produziu vários relatórios sobre direitos humanos, nos quais a defesa incondicional da participação popular em agendas de políticas públicas e programas de governo.

Neste capítulo, a ideia é reforçar a importância da participação popular na gestão e nas políticas públicas, com base em bibliografia específica e experiências exitosas e outras bastante frustradas, porém não menos importantes. Visa-se contribuir para o fortalecimento e a persistência em cada vez mais abrir espaços organizados e representativos, capazes de provocar mudanças que permitam o acesso da comunidade a ações e projetos, na maioria das vezes definidos de forma unilateral, mas nem sempre atendendo às suas necessidades, buscando respostas para a questão de como é possível ser reconhecida a legitimidade quando a tônica é

o ambiente, apresentado como entrave ao enfrentamento ao desenvolvimento, ao combate à pobreza e ao desemprego. Um dos elementos centrais para perseguir a universalização de condições dignas de existência é a concepção de comunidade definida por John Rawls (2003, p. 7), que defendeu a necessidade de uma sociedade cooperativa e organizada a partir do princípio de justiça. O autor reconhecia a formação de consensos sobrepostos como uma maneira de estimular a formação de acordos entre pontos de vista distintos na sociedade, valorizando o desenvolvimento do debate público. Para tanto, afirma que os cidadãos possuam o mínimo de entendimento com relação aos direitos e liberdades, condições básicas para a existência de uma sociedade democrática que conjuga a “ideia de cidadãos como pessoas livres e iguais e a ideia de sociedade bem-ordenada”.

Os precursores da ciência política ou social e os estudiosos contemporâneos que debatem a inclusão do povo na participação dos destinos da política representativa e de políticas públicas, cada qual com a sua filosofia, não admitem a existência de um governo democrático que isola o pensamento e a manifestação dos seus governados.

Para Stuart Mill (2006, p. 14), o modelo representativo, também adotado na Constituição brasileira, apesar de não representar uma fórmula, melhor se adéqua a esse propósito, na medida em que as instituições políticas são construídas por indivíduos a partir de suas vontades, privilegiando os atributos e a intelectualidade e incluindo as minorias, oferecendo-lhes oportunidades de inserção e ascensão social. Por essa premissa, a estrutura política deve ser movida por quem escolhe a forma de governo capaz de impulsionar e fomentar uma política comprometida com o ideal de democracia, sem distinção entre classes ou a maioria sobre a minoria (MILL, 2006, p. 113), sendo esse um dos maiores perigos da democracia (MILL, 2006, p. 108). Portanto, para haver um governo que consiga atender aos anseios do seu povo, deve estar nas mãos dele mesmo. Sustenta a necessidade de qualificação dos cidadãos para o fim de possibilitar melhor participação ativa na política e nos debates, de acordo com as capacidades e qualificações de cada um (MILL, 2006, p. 17-18).

O ideal da participação popular na formação de um governo vem sendo defendido de longa data, não somente pela forma representativa de votar e ser votado, mas também na construção de uma consciência política em que possam contribuir para ter, segundo Mill (2006, p. 39-40), a “certeza suficiente para os propósitos da vida



humana”, tendo em vista uma sociedade fundamentada nos princípios democráticos sem a dominação de um sobre outro.

Importante trazer ao debate o teórico Habermas (1995), responsável pela teoria da racionalidade comunicativa como forma de dirimir o vazio ocasionado a partir do momento em que se buscou resolver todos os problemas a partir da ciência mediante o simples uso da razão, implicando em igualdade de tratamento e adaptação dos indivíduos, independentemente de suas convicções e diferenças pessoais. Aponta o autor que a vontade racional vem representada pelo discurso como forma de comunicação, numa tentativa de entendimento sobre as intenções dos participantes envolvidos no debate, fundamentando suas proposições no princípio da democracia e na positividade do direito.

O princípio do discurso protagonizado por Habermas (1997, p. 199), segundo ele, submete a validade de qualquer tipo de norma ou ação ao assentimento daqueles que, na qualidade de atingidos, tomam parte em “discursos racionais”. Nessa condição, afirma que incidem normas de comportamento que implicam em diversas formas de negociação e tipos de discurso permeando a argumentação moral, determinante nas relações e conflitos entre pessoas que se identificam pela sua história ou como membros de uma mesma coletividade.

Define “atingidos” como aqueles que serão afetados por ações provocadas por normas gerais, razão pela qual defende que o discurso racional possibilita o entendimento sobre pretensões de validade que se realizam por meio da comunicação, de modo a permitir a livre manifestação e contribuição num espaço público, numa linguagem acessível à compreensão, considerando a igualdade de condições dos participantes para manifestar suas vontades e exercer sua autonomia política (HABERMAS, 1997).

Habermas (1995, p. 41) sustenta a sua teoria na relação dos direitos humanos adotados pela política liberal com os princípios da soberania popular oriundos do republicanismo. Afirma ele que:

[...] o cidadão, no regime republicano, está centrado nas liberdades positivas com direito de participação (modelo deliberativo); por conseguinte, o Estado é [...] a garantia de um processo inclusivo de formação de opiniões e da vontade política, em que os cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse de todos.

Entendendo a condição de cidadãos livres e iguais, Habermas (1997, p. 28) identifica-os como “constituintes de um modelo ideal”, condição que os legitima a integrar a tomada de decisões:

1. A deliberação ocorre por meio de um argumento racional e pelo seu conteúdo, não por elementos de classe, etnia, gênero, idade, etc., mediante ampla troca de informações e percepções entre participantes;
2. As deliberações devem ser inclusivas e públicas, possibilitando aos interessados na temática viabilidade de acesso;
3. Os participantes são livres de coerções internas ou externas, desequilibrando a igualdade de uma decisão com fundamento no melhor argumento.

Finalizando o entendimento de Habermas (1997, p. 219), afirma ele que “[...] A sociedade civil precisa amortecer e neutralizar a divisão desigual de posições sociais de poder e dos potenciais de poder daí derivado, a fim de que o poder social possa impor-se na medida em que possibilita sem restringir, o exercício da autonomia dos cidadãos [...]”. Define a amplitude de “poder social” com possibilidades de também restringir e exemplifica argumentando que é possível haver condições necessárias para uma postura “autônoma de liberdade comunicativa ou de ação formalmente iguais”. Porém, pode ocorrer a sobreposição de interesses de modo a influenciar o processo político, comprometendo o direito de igualdade dos cidadãos.

Pela teoria de Habermas, compreende-se que a democracia somente estará efetivada na medida em que todos os interessados possam dar seu consentimento na condição de participantes do discurso. Nesse raciocínio, admite a possibilidade de exclusão ou redução na participação e que, mesmo resultando em decisões tomadas por essa teoria, podem ser equivocadas.

Avritzer e Costa (2010, p. 710) entendem que a proposta de Habermas constitui um modelo de espaço público estruturado, porém há insuficiências com relação ao processo de configuração da esfera pública – dificuldade de acesso às informações e exclusão das minorias do debate.

Santos (2002) assevera que a partir do século XX surgem no sistema democrático os movimentos sociais que refletem as mais variadas formas de organização quanto à melhor forma de viver em sociedade. Por conseguinte, exigem ideias e inovações que isentam novas teorias diante das dificuldades de ser

compreendida essa nova concepção de representação e participação nas políticas públicas.

Na obra intitulada “Democratizando a Democracia”: os caminhos da democracia participativa, Santos e Avritzer (2002) defendem a necessidade de ser reconhecida a “pluralidade humana”, não considerando a ideia de bem comum como defendem Schumpeter (1984), Downs (1956) e Bobbio (1986), mas partindo-se de uma nova concepção social e cultural em consonância com um novo entendimento social e institucional. Para os autores, não é possível a existência de uma democracia sem o respeito pela história do seu povo. Citam experiências exitosas (Brasil e Índia) que tiveram sua origem em movimentos sociais contra práticas de exclusão por meio de ações que modificaram e geraram novas formas de controle do governo por cidadãos (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 69).

Os autores anteriormente citados reconhecem que Habermas foi o responsável por ampliar a abordagem para que problemas estruturais e procedimentais na tomada de decisões passassem a ser discutidos como prática social, e não como método de constituição de governos (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 52).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã porque representou a institucionalização de um conjunto de mecanismos que visam ampliar direitos sociais e oferecer meios pelos quais os cidadãos possam participar na formulação de políticas públicas em vários aspectos na relação entre o Estado e a sociedade. Parte-se do reconhecimento da cidadania e dignidade da pessoa humana (art. 1º e incisos II e III) que expressamente busca a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais (Art. 3º, incisos I e III), para o bem de todos. Portanto, fundamentada no estado democrático de direito, tem a missão de assegurar e proteger valores fundamentais à dignidade da pessoa, e o seu povo integra o Estado.

Cittadino (1999, p. 19) argumenta que o pensamento jurídico brasileiro é marcado por uma visão positivista e uma linguagem comunitária, empenhada na defesa de um conjunto de direitos dirigidos à garantia da independência e emancipação das pessoas, que pode ser alcançada pela participação política e jurídica representada pelos próprios cidadãos, partidos políticos e entidades associativas representando a concretização dos princípios e garantias constitucionais firmadas na ideia de “comunidade de intérpretes”.

Embora a abrangência das garantias constitucionais proporcione uma sensação de segurança e bem-estar, há uma enorme discrepância com a realidade. No campo prático, é possível buscar soluções na tentativa de nos aproximarmos do que nos foi garantido de forma teórica.

De acordo com Enid Rocha (2008, p. 136), a Constituição da República trouxe avanços em termos da gestão democrática das políticas públicas, tocando em temas como o envolvimento das organizações sociais com a gestão governamental (estados, municípios e governo federal); a participação de governos, trabalhadores, empresários e aposentados na gestão da seguridade social; o envolvimento dos cidadãos no planejamento das políticas públicas nas cidades, entre outros.

Avritzer (2006, p. 35) apresenta a percepção de que a Constituição de 1988 gerou duas formas principais de participação. A primeira deu-se em termos de participação direta, por meio da ampliação e regulamentação de um conjunto de procedimentos – como os plebiscitos – que possibilitam um amplo exercício da soberania popular, mesmo não tendo sido utilizados com a frequência pretendida. A segunda criou mecanismos de participação por meio da representação via organizações sociais, especialmente no plano local, gerando uma ampla rede de conselhos em todo o país. A expansão de toda uma estrutura de conselhos com importante papel em termos de mobilização da população, especialmente no campo das políticas sociais, permitindo a participação na gestão das políticas sociais, que passaram a integrar várias legislações com espaços de negociação (LO da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto da Cidade, Conselhos Gestores, Orçamento Participativo), bem como o surgimento dos movimentos sociais, redes e fóruns de debate (MAB, MST, ONG, etc.).

Vê-se que a participação dos cidadãos ocorre por meio de diversas modalidades – movimentos sociais, organizações não governamentais, conselhos comunitários ou gestores, até a mera manifestação coletiva informal – e tem ocupado espaços relevantes, representando a sociedade civil ou em defesa de tema relevantes de ordem global.

Gohn (2011, p. 346) alerta para a importância de temas atualmente defendidos pelos movimentos sociais e acentua a “universalidade às questões sociais, aos problemas econômicos e às políticas públicas, atribuindo-lhes caráter emancipatório”. Argumenta que esses movimentos sempre fizeram parte da história, mas o acúmulo de experiências ao longo do tempo fez com que houvesse maior articulação e

participação nas políticas públicas, com o seu reconhecimento constitucional. Reporta-se a autora a Touraine, que sustentava que “os movimentos sociais são o coração, o pulsar da sociedade” (GOHN, 2011, p. 336).

Nessa busca, a sociedade, composta pelos mais diversos segmentos e interesses, tem tentado, muitas vezes com experiências exitosas, organizar-se, também, amparada pelos princípios e dispositivos constitucionais, que expressamente estabelecem a participação popular na gestão pública, impulsionando a mobilização popular e a criação de espaços de discussão. Essa modalidade de participação tem apresentado conquistas sociais significativas, pois representa determinadas parcelas da sociedade e mantém estreito vínculo com o Estado, assumindo posições capazes até modificar políticas ou decisões.

Importante perceber as diferenças entre a atuação dos conselhos e a da sociedade civil, na medida em que a composição dos conselhos é paritária e formada por representação de entes governamentais e da sociedade civil organizada, normalmente representada por pessoas com condições mínimas de instrução para alcançar o conhecimento sobre o tema tratado.

Segundo Tatagiba (2002, p. 47), por meio da participação pode ocorrer a democratização dos processos e a eficiência dos resultados em busca de modificar a forma como são planejadas, decididas e aplicadas as políticas públicas no Brasil, identificando que os conselhos e a forma de participação popular na gestão pública não possuíam capacidade de articulação e pouco influenciavam na tomada de decisões de políticas públicas. Mas reconhece que a criação desses espaços representou uma evolução ao exercício democrático.

A seu turno, Alfredo Gugliano (2004) sustenta que “a noção de participação que está presente no conceito de democracia participativa acaba sendo o elemento central que nos permite compreender que tipo de democracia é esta, como ele se desenvolve e por que se diferencia frente a outras experiências semelhantes”.

Para melhor compreensão com relação à caracterização da democracia participativa, Gugliano (2001, p. 58) cita alguns elementos:

1. Existência de uma pré-disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado;
2. Criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais;
3. Constituição de uma agenda pública de

discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos;4.Encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos.

Afiança Carole Pateman (1992, p. 60) que a teoria participativa é construída sobre a ideia central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados de forma autônoma, uma vez que a representatividade das instituições, por si, não configura a democracia, sendo necessária a participação de todas as pessoas cuja função principal deveria ser educativa “no mais amplo sentido da palavra”, com o intuito de torná-las mais capacitadas social e politicamente.

No Brasil, há iniciativas que apontam para maior inclusão dos cidadãos na gestão pública, com tendências que envolvem políticas sociais. A experiência provavelmente mais conhecida, inclusive com repercussão mundial, foi o orçamento participativo, criado em 1989 na cidade de Porto Alegre.

Para Luchmann (2007, p. 185-186), o caráter público da sociedade civil amplia-se para além de articulações e encontros que visam discutir problemas de que se ressentem com relação às políticas públicas, mas marcam posição nos espaços institucionais significativos, destacando-se a experiência do orçamento participativo (OP). Entende a autora que a participação está assentada na legitimidade e, portanto, as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que serão afetados por ela.

Ohlweiler (2007, p. 289) cita Stewart e Ranson, para quem “[...] o âmbito público é o espaço para aprendizagem social. O progresso do governo pode classificar-se como um processo de aprendizagem [...]”. O âmbito público é, por princípio, ilimitado. Está aberto a todos os cidadãos, alerta a todas as necessidades, sujeito a todas as discussões. Fechar ou limitar o processo de aprendizagem não é parte das funções da gestão, mas sim sustentar os múltiplos canais de aprendizagem, ainda que nem todos estejam controlados por práticas anteriores.

No universo do artigo citado, políticas participativas são entendidas como um conjunto de medidas que possibilitam a interferência dos cidadãos sobre o processo de elaboração, definição e fiscalização das políticas sob a tutela das instituições estatais. As eleições periódicas, arraigada forma de participação política no mundo atual, são identificadas como forma de escolha de dirigentes políticos. Nesse sentido, as experiências participativas são intervenções que vão além de um envolvimento eleitoral.

A participação popular é uma das maneiras mais difundidas para obter maior representatividade na discussão e implementação de políticas públicas postas a serviço da sociedade, sobretudo quando não há internalização da concepção pública de justiça na população. A opinião de Simone Biehler Mateos (2011, p. 1), sobre a participação popular implica no reconhecimento da elaboração e fiscalização de políticas públicas capazes de torná-las mais eficazes e abrangentes a partir de formulação dos movimentos sociais.

Vê-se que a participação popular na gestão pública tem sido muito debatida nas mais diversas áreas de interesses, sendo um desafio constante, pois é inadmissível o alijamento dos cidadãos na discussão de seus próprios destinos, a despeito de prioridades de ordem econômica e políticas consideradas indispensáveis ao desenvolvimento de uma nação.

Tais entendimentos significam que a participação popular, como é modulada atualmente, tem caráter impositivo e não, como deveria ser, incentivador da participação de quem se vê abraçado com as consequências do empreendimento. A regulação, imposta, não permite que se decida sobre a conveniência do empreendimento em si, mas o impõe como decisão de Estado e, a partir daí, somente abre a discussão, quando o faz, para a mitigação dos eventos provocados, sem que a manifestação dos afetados seja levada em conta na tomada de decisões nas várias fases da implantação.

Abranches (2004, p. 10), manifesta que a política, por si, gera conflitos diante de interesses por vezes antagônicos, mas também tem o poder de se transformar em um “jogo desequilibrado” entre os mais poderosos e os mais fracos. Se a Constituição da República garante a todos os mesmos direitos, o autor entende que a política social deverá intervir para minimizar os desequilíbrios existentes na sociedade com relação às necessidades básicas e, portanto, as escolhas políticas devem passar por mudanças e reformas estruturais fundamentadas em critérios de necessidade.

Tratando-se de um regime capitalista voltado, prioritariamente, para o crescimento econômico, o ativismo político dos empresários, apoiado por interesses de toda ordem, despreza interesses da sociedade. Nesse momento, a participação da sociedade civil torna-se vulnerável a cooptação, principalmente pela fragilidade das organizações representativas.

Rocha (2011, p. 3) traz para o debate o conceito do doutrinador Lyra (2000, p. 17), segundo o qual a participação popular somente se configura quando existe

democracia participativa, quando o cidadão pode “[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecido pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...]”, ou seja, sempre que houver formas de o cidadão participar decidindo, opinando diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídias, clubes, escolas, etc.) ou na esfera pública (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo, etc.).

Extraí-se do artigo de Carlos R. S. Milani (2008, p. 560) que a participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa e, portanto, define quem está ou não integrado à comunidade política. Decorre dessa premissa que a participação poderá vir acompanhada de conflitos ou manipulação de quem não tem condições de compreender inteiramente a problemática do que está sendo apresentado/debatido.

Portanto, o pleno exercício de cidadania se dá quando ela é conquistada pela sociedade na plenitude do seu exercício, por meio de real participação, a qual, apesar de haver interesses antagônicos ou conflituosos e muitas vezes resultados indesejados, oportuniza a todos a igualdade no debate.

Ainda há de ser considerado que, se não há fiel compromisso e respeito às normas que garantem a efetividade do debate, este será em vão. Antunes (2008, p. 16) afirma que:

Os direitos humanos vêm se ampliando, a cada dia que passa. Este fato é uma resposta que a sociedade vem dando ao fenômeno da massificação social e às dificuldades crescentes para que todos possam vivenciar uma sadia qualidade de vida, ainda que a violação dos direitos humanos seja mais evidente que o seu respeito. O fato é que se há uma norma a ser violada ou respeitada, esta desempenha um papel fundamental na conscientização de todos aqueles que, subjetivamente, consideram que seus direitos fundamentais foram violados.

Oportuno trazer à colação o ensinamento do Ministro Eros Roberto de Grau (1988, p. 26) sobre as diversas facetas do direito em sociedade:

A análise do Direito existente em determinada sociedade unicamente pode ser adequada e proficientemente empreendida à medida que tenhamos sob consideração as características dessa mesma sociedade, e nela há combinação das estruturas regionais, no seu peculiar modo de articulação, dentro da estrutura social global (GRAU, 1988, p. 26).



Para arrematar, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2011, p.354-355) demonstram como as constituições podem trazer transformações sociais. Definem que o constitucionalismo tem na Declaração “um dos momentos centrais de desenvolvimento e conquista que consagra as vitórias do cidadão sobre o poder”. Enfatizam que os direitos humanos podem ser identificados em civis, políticos e sociais, mas devem ser empregados de modo a coexistirem. Explicitam que, enquanto os direitos civis obrigam o Estado a uma atitude ativa em defesa das pessoas, os direitos políticos garantem os direitos eleitorais e os direitos sociais devem ter o objetivo de garantir direitos ao trabalho, ao estudo e à assistência à saúde, exigindo novamente do Estado um comportamento ativo, assegurando uma situação de estabilidade aos cidadãos. Entretanto, apesar de grandes transformações sociais, ainda não foi possível alcançar patamares mínimos de garantias sociais.

Os autores citados seguem argumentando que os avanços ocorridos se prestaram a compreender que as pessoas não são tão autônomas e livres como imaginavam os iluministas. Ao contrário, são indivíduos “frágeis, indefesos e inseguros”. Por sua vez, o individualismo foi substituído pelo reconhecimento de grupos sociais com singular atenção às minorias, em observância ao princípio da igualdade, que foi a razão para transformações nas declarações dos direitos humanos.

Assim, torna-se fundamental a interação de toda sociedade no compromisso e na transformação de nova relação e envolvimento com políticas públicas socioambientais.

## 5.1 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO TENTATIVA DE UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO

Entre as diversas questões relacionadas com as políticas participativas, o tema ambiental ganha destaque, especialmente em um país com as características do Brasil, onde os conflitos gerados pela contraposição entre a urgência do progresso ambiental e as necessidades de preservação ambiental são reiteradas. Novamente, sobressai ressaltar a Agenda 21, Seção 3, capítulo 23, concebida para incentivar ações visando a práticas sustentáveis de desenvolvimento e que fossem incorporadas nas políticas públicas de governo com a participação popular.

23.1. O compromisso e a participação genuína de todos os grupos sociais terão uma importância decisiva na implementação eficaz dos objetivos, das políticas e dos mecanismos ajustados pelos Governos em todas as áreas de programas da Agenda 21.

23.2. Um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla participação da opinião pública na tomada de decisões. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, surgiu a necessidade de novas formas de participação. Isso inclui a necessidade de indivíduos, grupos e organizações de participar em procedimentos de avaliação do impacto ambiental e de conhecer e participar das decisões, particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham. Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento detida pelas autoridades nacionais, inclusive informações sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental.

Para torná-las positivas, há um longo caminho a ser percorrido, na medida em que são inúmeros os interesses (econômicos, sociais, ambientais, políticos) envolvendo diversos órgãos e setores públicos e a sociedade civil, que obrigatoriamente deveriam estar imbuídos do mesmo propósito incluído na agenda de governo.

Nesse contexto, as políticas participativas oferecem oportunidades de avanços no campo das políticas públicas, especialmente em termos da afirmação de uma nova cultura de direitos e do aumento de esforços envolvendo governantes e representantes da sociedade civil, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da qualidade, legitimidade e capacidade das avaliações e tomada de decisões.

Segundo manifesto do Comitê de Dimensões Humanas das Mudanças Globais do Conselho Nacional de Pesquisa (NRC) dos Estados Unidos (2008), a participação pública deve ser integralmente incorporada aos processos de avaliação ambiental e tomada de decisões, impondo-se o seu reconhecimento pelos órgãos governamentais e outras entidades como condição para um resultado eficaz, e não mero requerimento de ordem procedimental.

Reafirma-se que a participação popular possui limitações, especialmente quando o enfrentamento envolve fortes interesses econômicos que, muitas vezes, são respaldados não apenas por demandas de diversas origens, mas também por interesses de segmentos governamentais. A conjuntura política do país fortalece os grandes empreendimentos potencialmente predatórios (agronegócio, exploração dos

recursos naturais, etc.) no mesmo momento em que a participação social nas políticas tem sido aparentemente defendida por esse mesmo governo.

A importância da participação do cidadão nas políticas públicas direcionadas às questões ambientais passou a ser considerada na medida em que os problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos começaram a comprometer o próprio ser humano. A Convenção de Estocolmo (1972) foi um marco significativo na época e para os dias atuais. Conforme preconiza o Princípio 1:

A todo ser humano é garantido o direito à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas do meio para o fim de permitir-lhe vida digna e gozar de bem-estar num ambiente sustentável e ecologicamente equilibrado.

Seguiram-se outras convenções e tratados internacionais sobre a necessidade de mudanças de paradigma com relação ao uso racional dos recursos naturais, compatibilizando-os com o desenvolvimento de forma sustentável. Apesar de não ser o assunto central deste capítulo e apenas para compreender a importância da participação popular no tema, faz-se necessário reportar as razões pelas quais o indivíduo não pode ficar alijado do processo de discussão, sendo a ele garantia da dignidade e da qualidade de vida.

Porém, faz-se necessário que o Estado e a sociedade tomem consciência global da crise ambiental já sentida e sejam proativos, manifestando comprometimento solidário e participativo, sempre atentos para que a exploração dos recursos naturais não se restabeleça, pois, o seu esgotamento é situação irreversível.

Canotilho (2007, p. 164) explicita que “o pressuposto da abertura ambiental do Estado é um imperativo de democracia. O estado democrático de ambiente é um Estado aberto em que os cidadãos têm o direito de obter dos poderes públicos informações sobre o estado de ambiente”, conceituação à qual se deve acrescentar a efetiva participação como verdadeiro exercício de democracia.

A seu turno, Derani (2001, p.232) complementa o raciocínio de Canotilho, argumentando que a “Democracia não é apenas uma forma de organização da sociedade, mas também é um modo de agir social”, cuja efetividade é de responsabilidade do Estado, em estrito cumprimento aos princípios constitucionais,

relegados a meros argumentos de retórica, incapazes de torná-los concretos em benefício das tutelas que se dispôs a proteger.

A participação da sociedade integra os princípios da administração pública, conforme assentado nos artigos 10, 187, 194, inciso II, 198, inciso III, 204, inciso II, 216, §1º, e 225, inciso IV, e será analisada considerando o enfoque abordado.

Com relação à proteção do ambiente, a Constituição do Brasil, tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e leis esparsas trazem princípios que garantem o direito à informação, à publicidade e estendem a participação a todos, na exata definição constitucional, que atribui responsabilidades ao Poder Público e às pessoas com relação ao meio ambiente. Assim, portanto, devem ser concebidas as discussões das políticas públicas relacionadas a intervenções ambientais, seja na proteção de interesses das pessoas de alguma forma legitimadas a participar do debate, em busca do bem comum coletivo, seja para a proteção do ambiente e de seus próprios interesses. A participação popular foi recepcionada pela CF/88, Art. 225, inciso IV, oportunizando críticas, sugestões e até manifestações positivas referentes a instalação, obra ou atividade que possa acarretar danos ao ambiente e às pessoas. Tal oportunidade visa garantir o cumprimento do Art. 225, *caput*, da CF, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos e essencial à sadia qualidade de vida, e também exige do poder público e da coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

Entretanto, vale ressaltar que a participação popular já estava garantida com a edição da Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e, em seu art.6º, instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e conferiu-lhe poderes e atribuições com o objetivo de estudar e intervir nas diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente. Ainda conferiu o direito à informação, no art. 10, § 1º, que torna público o conhecimento de eventuais processos de licenciamento de empreendimentos, embora não garanta, por si, a possibilidade de ser questionada a conveniência do empreendimento ou eventualmente contrapor-se ao interesse da gestão pública.

A partir da edição da Resolução nº 001/86/CONAMA, foram estabelecidas regras para a publicidade dos pedidos de licenciamento e a participação popular no processo de licenciamento ambiental. A Resolução nº 09/90/CONAMA obriga o poder público a realizar as audiências públicas, apresentando o EIA/RIMA com a finalidade

de esclarecer e receber críticas ou sugestões, porém não necessariamente resultam em ações a favor das comunidades afetadas e, muitas vezes, sequer abrangem de forma satisfatória as diversas áreas relacionadas ao meio ambiente. Não mais se trata de um ato unilateral de uma autoridade ou de um órgão a inclusão da participação popular nas discussões.

O interesse pelas questões ambientais vem sendo importante motivador de participação social, ganhando maior visibilidade a partir das mobilizações da sociedade civil internacional para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92). O art. 10 estabelece que: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados no nível pertinente”.

Também existe vasta produção sobre experiências nas quais a participação popular teve impactos relevantes na formulação e direcionamento de políticas na área de meio ambiente (GIDDENS, 2009; GUGLIANO; CARBONAI, 2013; KIRCHHOF; MCCONVILLE, 2015).

No caso brasileiro, há diversas formas de participação social na produção de políticas ambientais, tais como os conselhos nacional, estadual e municipal de meio ambiente, os comitês de bacias hidrográficas, conselhos consultivos de unidades de

Quadro 28 - Formas exemplificativas de gestão participativa

Quadro 29 - Matriz síntese do plano: mapa de atividades e papel da SP/OTCA  
Quadro 30 - Formas exemplificativas de gestão participativa

Quadro 31 - Matriz síntese do plano: mapa de atividades e papel da SP/OTCA  
Quadro 32 - Formas exemplificativas de gestão participativa

Quadro 33 - Matriz síntese do plano: mapa de atividades e papel da SP/OTCA  
Quadro 34 - Formas exemplificativas de gestão participativa

conservação e as audiências públicas, para destacar os principais.

ENTIDADE	NORMA LEGAL	FUNÇÃO/COMPOSIÇÃO
----------	-------------	-------------------

Conferência Nacional de Meio Ambiente	Lei nº 378/1937	Constituição de uma agenda comum envolvendo o Estado e a sociedade a partir da realização de um ciclo de reuniões em nível municipal e estadual
Conselhos gestores de política ambiental	Lei nº 6.938/1981	Órgãos formados por representantes do poder público e sociedade civil, visando assessorar a gestão ambiental, podendo em alguns casos ter função deliberativa.
Comitês de bacias hidrográficas	Lei nº 9.433/1997	Fóruns colegiados compostos por representantes do poder público, da sociedade civil e de usuários, que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação	Lei nº 9.985/2000	Organismos de discussão e aconselhamento na tomada de decisões referentes às unidades de conservação.
Audiências Públicas	Lei nº 10.257/2001	Reuniões públicas para esclarecimentos e discussão de políticas ambientais específicas.

Fonte: Gugliano (2018).

De acordo com Jacobi (2005), no Brasil existem diversos mecanismos de democracia deliberativa visando à gestão ambiental. Um dos principais organismos participativos são os Conselhos do Meio Ambiente, que podem atuar em nível municipal, estadual ou nacional, sendo compostos, frequentemente, por ambientalistas, pesquisadores, setores produtivos, Estado, entre outros. De acordo com o autor, esses conselhos são espaços públicos por meio dos quais há representatividade dos cidadãos, verdadeiro exercício de cidadania, podendo interferir na deliberação de normas e regulamentos, assim como em termos de fiscalização da política ambiental. Incluem-se entre as formas de participação as denúncias e as pressões e mobilizações de grupos com interesses comuns.

Em termos de efetividade dos conselhos, não há unanimidade de entendimentos. Muitos autores e representantes da sociedade civil apontam que as audiências são extremamente formais e insuficientes, transformando-se num rito apenas para satisfazer exigências legais. Outros autores sustentam que as audiências são importantes como fontes de informação para a organização da sociedade civil, havendo exemplos de empreendimentos que foram modificados e alguns barrados, a

partir da intervenção da sociedade nesses fóruns (DUARTE; FERREIRA; SANCHEZ, 2016).

Exemplo de organização mobilizadora destaca-se o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que está presente em todos os estados da federação, articulando e organizando, em busca do que se propôs a defender. Em atuação marcante dos movimentos, o MAB e pequenos agricultores saíram em caminhada denominada “Marcha pela Vida” com o jargão “Água e energia não são mercadoria”, em protesto contra a instalação das usinas, fato que teve grande repercussão junto à população – a Marcha partiu do distrito de Abunã em direção a Porto Velho, meados de julho de 2006.

A luta do movimento é incessante e tem arregimentado atingidos de todas as partes do Brasil. Em outubro de 2017, houve o 8º Encontro Nacional do MAB<sup>14</sup> e percebe-se que, embora haja um ativismo permanente, a busca sempre será a de mobilizar os governos para a causa. Reclama-se a ausência de um projeto energético construído com participação popular, evitando a acumulação individual de capital em detrimento da sociedade; buscam-se os direitos dos atingidos por barragens por intermédio de uma política nacional de direitos e planos de recuperação e desenvolvimento das regiões, na medida em que o rastro de destruição no ambiente e, mais ainda, nas comunidades afetadas é gigantesco. Porém, tais danos são tratados com total descaso. Não é demais observar que, onde foram construídas barragens, os impactos negativos são infinitamente maiores do que os positivos.

A realização de audiências públicas visa garantir a publicidade dos estudos e que sejam disponibilizados pelo órgão licenciador a fim de que o poder público, os afetados e demais interessados tenham conhecimento e possam se manifestar.

As audiências públicas, entre outros espaços de discussão, são reconhecidamente a oportunidade única que permite a participação de pessoas com os mais variados interesses, sejam individuais, coletivos ou difusos. Elas tomaram proporções significativas, vindo a se tornarem obrigatórias, e receberam previsão em diversas normas legais.

---

<sup>14</sup>Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/noticias>. Acesso em: 25 jun. 2018.

Notadamente, um embate acontece em relação à efetividade das audiências públicas, visto que a legislação não obriga que as posições manifestadas sejam acatadas na tomada de decisões. Segundo Luís Paulo Sirvinskas (2016, p. 229):

A audiência pública tem por objetivo assegurar o cumprimento do princípio democrático da participação. [...] É necessário que os interessados possam manifestar-se na audiência, apresentando suas críticas, sugestões ou discutindo outros pontos não analisados pela equipe técnica. Trata-se de uma audiência de natureza consultiva, não vinculando o órgão ambiental que irá decidir, ao final, o procedimento administrativo (v. Res. n. 9, de 03.12.1987, do CONAMA).

Além de as audiências públicas não se revestirem de caráter deliberativo e vinculativo, apesar de obrigatórias, o processo de participação popular é marcado pela desigualdade entre as partes. Os interesses do proponente são estritamente econômicos e, de outro lado, temos a fragilidade das pessoas que participam de reuniões nas quais, muitas vezes, são incapazes de compreender e argumentar em defesa de seus próprios interesses.

Nas audiências públicas realizadas o processo de licenciamento de grandes empreendimentos, com raras exceções, tramita na sede da capital federal com projetos elaborados de forma unilateral. As audiências públicas são dirigidas por representantes do Estado, com a participação direta do empreendedor de um lado e, de outro, a sociedade civil, muitas vezes completamente desarticulada, com dificuldade de compreensão da linguagem técnica empregada e sem qualquer conhecimento antecipado do que será apresentado.

Não há dúvida de que os resultados geram conflitos constantes entre o órgão licenciador, o empreendedor e as comunidades atingidas. Os interesses econômicos dos quais decorre a implantação de gigantescos empreendimentos parecem não se ocupar dos impactos que serão causados pela atividade, gerando conflitos e desigualdade de forças que acabam por subjugar os mais fracos.

Grandes empreendimentos econômicos revelam as tensões entre os interesses econômicos e os interesses sociais. As comunidades ribeirinhas vivenciam a perda de suas origens, as transformações de suas culturas, condições de moradia e de produção, além de experiências em uma diversidade de constrangimentos jurídicos e políticos em razão do processo de reassentamento, e conclamam a



academia ao debate dessas questões, que influenciam o desenvolvimento da região, principalmente quando ocorrem na Amazônia.

Os assuntos a serem tratados nas audiências públicas envolvem basicamente o meio ambiente e geram expectativas de diversas ordens e os mais variados interesses. Os gestores públicos e os empreendedores privados veem as audiências como o cumprimento de uma formalidade legal, que deve ser superada da forma mais rápida possível. E a sociedade civil, composta pelas comunidades afetadas aflitas com as incertezas que o futuro pode lhes reservar, além de buscar soluções para as carências básicas da comunidade, tenta compreender a forma como esses novos empreendimentos poderão beneficiá-la (ASSUNÇÃO; BURSZTYN; ABREU, 2010). Por fim, inclui-se a participação dos ativistas ambientais e sociais com interesses de ordem genérica na proteção do meio ambiente e na defesa dos direitos humanos.

A única forma atualmente possível de participação popular nos processos de licenciamento ambiental ocorre por meio de audiências públicas, principalmente, quando se trata de obra ou instalação de grandes empreendimentos potencialmente poluidores, com o comprometimento do ambiente e a necessidade de sua preservação e uso racional dos recursos naturais, em cumprimento às inúmeras legislações editadas e aos tratados internacionais sobre a obrigação de efetuar-las; ou pela pressão das organizações não governamentais em defesa do meio ambiente.

Enquanto isso, as comunidades atingidas pelo empreendimento são obrigadas a aceitar indenizações injustas e a se adaptar a um novo estilo de vida e até mesmo de profissão. Para os indivíduos mais novos, a perspectiva apresentada mostra-se mais um desafio de vida, gerando o êxodo para a cidade. No entanto, para os que possuem idade avançada, a realidade é sombria, ante a dificuldade em adaptar-se a uma forma de vida que lhe foi imposta.

Assim, vislumbra-se que a audiência pública relacionada a empreendimentos potencialmente causadores de grandes devastações ambientais é apenas um protocolo a ser cumprido ao longo do processo de licenciamento da obra.

Abre-se um parêntese para trazer a reflexão que, enquanto a Constituição Brasileira traz enorme gama de garantias sociais e individuais, parte da população desconhece seus direitos e em que medida pode ser amparada pelo Estado. Todas essas expectativas devem ainda estar afinadas com outras garantias constitucionais.

A CF em seu art. 37 estabeleceu que a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Considerando que a participação popular é um direito fundamental, como forma de exercício pleno de democracia, é pressuposto a obrigatoriedade de que todos os atos e decisões de interesse do cidadão devam ser públicos e transparentes. Portanto, não resta dúvida de que os gestores públicos são passageiros, em assim sendo, não podem se furtar de informar ao público aquilo que a todos, indistintamente, diz respeito.

Insta salientar os princípios da publicidade e do acesso à informação, como direitos fundamentais, indispensáveis para o êxito da participação, além de também possibilitar o controle da legalidade dos atos administrativos.

A informação, no sentido literal, segundo Gonçalves (2003), é parte essencial da experiência humana, na medida em que todos os organismos fazem parte de um conjunto de informações. Nessa linha de raciocínio, há clara conexão entre a informação, a transparência e a publicidade, com a obrigação da administração pública em assim agir.

Percebe-se que o acesso à informação ou a ser informado é direito de todos, principalmente para ter oportunidade de se manifestar, conforme insculpido no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que estabelece que todo homem tem direito à liberdade de expressar-se.

Entretanto os princípios da informação e da publicidade devem estar atrelados ao princípio da transparência. Martins Junior (2010, p. 48) argumenta que:

Quanto maior o grau de transparência administrativa maior também será o respeito devotado pelos agentes públicos aos princípios jurídico administrativo (moralidade, legalidade, imparcialidade, etc.). A visibilidade proporcionada é fator psicológico de temor ao desvio de poder, ao comprometimento irresponsável dos recursos públicos, etc.. Em grande parte, os vícios da Administração Pública devem-se à sigiliosidade, cuja redução, além de efetividade de controle, principia com a maior visibilidade.

O aparato legal visa proporcionar segurança jurídica ao cidadão, destinatário dos atos da gestão pública, e o seu descumprimento impossibilita a sua visibilidade e pode tornar nulas as oportunidades e possibilidades de participação. Reforçando as disposições constitucionais, foi editada a Lei nº 12.527, de 18.11.2011, denominada

Lei de Acesso à Informação Pública, trazendo novo padrão ao sigilo na administração pública e reforçando os ditames constitucionais mencionados, impondo definitivamente maior transparência, não sendo tolerado que atos de interesse popular sejam praticados em segredo.

Tradicionalmente, as decisões são tomadas visando atender aos interesses econômicos ou políticos. Porém, a reiteração de graves fenômenos da natureza e as pressões de vários segmentos da sociedade, as discussões que com relação ao meio ambiente estão globalizadas. Assim, novas formas de gestão e governança estão gradativamente sendo implantadas, a exemplo da obrigatoriedade de políticas ambientais como a avaliação de impacto ambiental e espaços de participação popular, conforme abordado.

Bursztyn (2013, p.166) comenta que, desde 1930, as ações governamentais estabeleciam um planejamento de cima para baixo. Tal situação modificou-se ao longo dos anos, passando a incluir no planejamento atores de baixo para cima. No Brasil, tais práticas ainda não alcançaram o nível de discernimento necessário para erradicar o “jogo político-eleitoral”, com recorrentes práticas de “clientelismo e corrupção”. Porém, a atuação de organizações não governamentais e fóruns de debate envolvendo questões de ordem ambiental tem sido determinantes para promover a democracia participativa.

O Estado tem a responsabilidade de regular, controlar e buscar mecanismos para implementar políticas públicas cada vez mais eficientes para compatibilizar o sonhado desenvolvimento com a sustentabilidade, fazendo valer, inclusive, o próprio ordenamento jurídico instituído para tal.

Os governantes, responsáveis por decisões de interesse dos seus governados, segundo Cameron (2004) referido por Bursztyn (2013, p. 172) devem cumprir quatro funções básicas:

- Prestar esclarecimentos aos atores envolvidos;
- Prover informações, sempre que necessário;  
Rever se necessário, ou reformular sistemas e práticas, de forma a atender às expectativas dos atores envolvidos; e
- Assegurar o estabelecimento e o cumprimento de sanções.

As preocupações com o ambiente se tornaram universais e integram os mais importantes espaços de discussão no planeta, demonstrando maior conscientização

e evolução, na medida em que acordos multilaterais e internacionais são firmados. A inclusão social passou a ser considerada, com o desenvolvimento de novas tecnologias e tomadas de decisões com maior transparência, como facilitadora da maior confiança naqueles que detém o poder de decisão.

## 6 A IMPLANTAÇÃO DAS HIDRELÉTRICAS NO RIO MADEIRA: Um estudo de caso

*O homem natural da Amazônia vivia, secularmente, à beira dos rios e igarapés, seja nas cidades, vilas ou povoados – todos eles situados à margem dos cursos d'água. Às vezes vivia em agrupamentos de duas ou três casas, ou ainda, isolado numa 'cabeça de ponte' (trapiche de madeira que se projeta rio adentro, onde aportam as canoas dos pequenos compradores; no início do trapiche, à margem do rio, se localizam a casa e um pequeno comércio). A vida na beira do rio exige uma profunda articulação com a natureza, sendo a água o elemento definidor da cultura dessas populações ribeirinhas.*

(VIOLETA LOUREIRO).

Inicialmente, cumpre ressaltar que os impactos sociais e ambientais ocorrem porque, em' regra, são causados por atividades econômicas, cujos interesses, em sua maioria, não traduzem bem-estar à população afetada ou qualquer retorno positivo ao meio ambiente. É nesse contexto que a responsabilidade do empreendedor deve estar pautada de modo consciente e que o seu crescimento econômico não comprometa irremediavelmente a sociedade direta e indiretamente afetada e o meio ambiente.

Não é admissível a prática de um modelo econômico ultrapassado, que ignora o meio ambiente e tudo o que nele se integra, somente visando à produtividade e ao lucro à custa do sacrifício da população e do meio ambiente. O mínimo esperado de um empreendedor, cuja matéria prima seja proveniente de recursos naturais, é que inclua na sua agenda a melhoria da qualidade de vida do local, a mitigação e a compensação de impactos socioambientais.

A instalação de grandes empreendimentos hidrelétricos no Brasil tem ocorrido em áreas de significativa relevância ambiental, social e cultural, há verdadeira intervenção nas comunidades, modificando espaços, formando outros que não guardam nenhuma relação com o modo de vida anterior e comprometendo irremediavelmente a manutenção dessas populações, além dos inevitáveis danos ambientais irreparáveis, causando a extinção de milhares de espécies.

Diante desse contexto, conflitos fazem parte do processo. Primeiro, porque os impactos sociais e ambientais, positivos ou negativos, não são debatidos com a sociedade da forma devida. Segundo, porque não há interação entre o Estado e a sociedade, fundamental para a construção de uma agenda capaz de promover

políticas públicas que atendam às necessidades sociais, especialmente dos atingidos pelos empreendimentos.

Pode-se afirmar que, nos casos estudados, não houve interesse do Estado em promover um processo democrático para a instalação das UHE's do Madeira, sem contar a ineficácia da participação popular na tomada de decisão. Porém, ultrapassada tal questão, os estudos realizados e os programas definidos não atenderam aos interesses e em nada contribuíram para que a população atingida fosse restituída ao mais próximo possível do *status quo ante*.

O propósito da pesquisa de campo centraliza-se na análise da participação popular nas audiências públicas e no processo de licenciamento, principalmente quanto à forma como ocorreram as tratativas entre o empreendedor e a população atingida. Destacam-se as vulnerabilidades das comunidades afetadas e a situação atual em que se encontram, com caracterização dos grupos sociais atingidos pelo empreendimento, conceitos e abordagens produzidas na literatura.

## 6.1 A ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS

As formalidades das audiências públicas estão reguladas pela Resolução do CONAMA 09/87. Segundo o disposto no art. 1º, a finalidade das audiências públicas consiste em: “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito”.

A audiência pública é a forma mais importante de participação popular da sociedade civil e das comunidades afetadas locais no processo de licenciamento ambiental e a oportunidade de contato próximo com representantes do órgão licenciador e o empreendedor. Pela relevância do ato é que se faz imperativo para o efetivo resultado a designação de audiência com antecedência mínima para oportunizar a participação de todos os interessados, bem como a publicidade dos estudos para dele tomarem conhecimento e terem a oportunidade de conhecer o seu conteúdo, que facilitará a compreensão e a participação.

É possível afirmar, pela vivência e participação nas audiências públicas realizadas, que não foram observados os prazos e a publicidade dos estudos com a antecedência mínima determinada pela legislação. Os EIA/RIMA previam impactos ambientais e sociais de grandes proporções, e as audiências públicas realizadas

ocorreram ao arrepio da lei, pois foram descumpridas todas as exigências quanto à disponibilidade de acesso aos estudos, designação das audiências com antecedência necessária à análise dos referidos estudos e, principalmente, com tímida divulgação. Portanto, o processo de licenciamento das UHE's do Rio Madeira foi imposto a uma sociedade desavisada, que não teve tempo hábil nem condições suficientes para aquilatar a magnitude do projeto e de suas consequências.

Agendadas as primeiras audiências públicas em 24.10.06 (DOU n. 204, seção 03), para os dias 08 a 11.11.06, percebeu-se descumprimento das normas estabelecidas para a sua realização – desrespeito dos prazos para a convocação; deficiências de informações do RIMA disponível à população; ausência de cópias do EIA/RIMA e suas complementações nos locais de realização das audiências públicas; além de haver pontos considerados relevantes e impeditivos para o seguimento do licenciamento detectados por especialistas. Em 07.11.06, os Ministérios Públicos Estadual e Federal ajuizaram uma Medida Cautelar Ambiental – processo nº 006.41.00.0043910-1–, objetivando tutelar o direito à informação da sociedade rondoniense, principalmente para possibilitar que a população atingida pudesse conhecer os projetos e os estudos que seriam apresentados, permitindo efetiva participação na discussão, evitando que o processo de licenciamento ambiental padecesse de vícios que pudessem causar sua imprestabilidade ulterior e obtendo-se decisão liminar determinando a realização de novas audiências. O esforço promovido para obter o adiamento das audiências e possibilitar o acesso aos estudos pela população foi em vão diante da decisão favorável em recurso interposto pelo IBAMA, seguindo-se as audiências nos dias 10/11 e 29/30.

Porém, insistiu o órgão licenciador em repetir o mesmo modelo adotado nas audiências anteriores e seguiram-se outras tentativas para que fossem cumpridas as exigências legais por ocasião das audiências públicas, com o intuito de permitir a participação dos mais diversos interessados. Registra-se que, na insistência em desconsiderar o formalismo exigido, transvestiram-se as audiências públicas em “reuniões públicas”.

Cita-se a emblemática “reunião pública” ocorrida em 18.12.13, às 17h, designada para apresentar o projeto referente ao aumento de geração de energia com a elevação da cota do reservatório da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, aos moradores do município de Porto Velho e distritos que seriam afetados. O horário e o local determinados não facilitaram a participação popular, pois, no horário marcado,

grande parte das pessoas ainda cumpre jornada regular de trabalho. Verificou-se que poucos moradores dos distritos de Jacy-Paraná e adjacências, que possivelmente seriam atingidos pela nova cota, dispuseram-se a comparecer, pois necessitavam percorrer o trajeto de 100 km entre o distrito de Jacy-Paraná e o município de Porto Velho, transportados em escassos ônibus oferecidos pelo empreendimento responsável pelo Projeto Básico Complementar Ambiental – PBCA.

As populações das vilas localizadas acima da barragem da UHE Santo Antônio sequer haviam sido informadas do evento, segundo relataram os coordenadores do Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB) ao Ministério Público Estadual. As comunidades indígenas da região, já reconhecidamente afetadas pela construção da Usina (Karitiana, Karipuna e Cassupá), também não foram comunicadas. Na reunião, o que se observou foi um local preparado para uma espécie de “conflito”, face à expressiva quantidade de policiais fortemente armados no recinto, em reunião cujos participantes são presumivelmente trabalhadores e cidadãos de bem e cujo objetivo no evento era justamente debater com eles o PBCA apresentado pela UHE Santo Antônio ao IBAMA.

Registra-se que nas ocasiões em que algum cidadão iniciava uma manifestação acerca das respostas dadas pela mesa organizadora do evento, policiais se aproximavam e, com sua presença, inibiam reações. Em outro momento, quando a população exigiu respostas mais objetivas aos questionamentos formulados, a Polícia Militar montou um cordão de isolamento entre a mesa organizadora e a plateia, deixando evidente que o objetivo da presença das forças de segurança pública não era garantir a integridade dos presentes, mas sim dos integrantes da mesa organizadora.

As informações prestadas eram desencontradas, somando-se à atitude dos organizadores de selecionar apenas algumas perguntas para serem respondidas, o que levou grande parte dos presentes a abandonar o recinto.



Figura 5 - Audiência Pública - Instalação das UHE's,- 2013.



Fonte: A Autora (2013).

Todos esses fatos integram a Ação Civil Pública n.13395720144014100, proposta pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual, que buscou anular o referido evento. Apesar de clara comprovação do descumprimento dos requisitos mínimos para a realização de audiência pública, foi proferida sentença julgando improcedente o pedido, estando tal decisão pendente de julgamento de recurso. Sem exceção, as audiências públicas ocorreram em total afronta aos princípios do ordenamento jurídico – informação, publicidade e participação –, que auxiliam a fixação dos limites à discricionariedade administrativa. Segundo Milaré e Benjamin (2013, p. 121):

[...] o princípio da publicidade diz respeito ao direito que qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos, enquanto o princípio da participação pública de maneira mais extensiva aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de intervir – porque parte interessada – nos procedimentos de tomada da decisão ambiental.

Argumentam ainda os autores que, por essas razões, o Estado tem a obrigação de tornar efetivo o direito de acesso a informações relativas ao ambiente, por meio de ampla publicidade de seus atos. Asseveram Milaré e Benjamin (2013, p. 222) que o direito à informação somente será respeitado quando for assegurado “o recebimento da informação, no momento adequado, na profundidade necessária e com clareza suficiente”.

Não é por demais lembrar que a aplicação de tais princípios permite a interlocução entre o Estado e a sociedade na formulação de políticas públicas no tocante ao meio ambiente. O cidadão bem esclarecido tem melhores condições de participar e integrar o debate, principalmente quando está em jogo o seu próprio futuro.

Tão importante quanto o direito de participação é o acesso à informação, que também vem estampado em documentos, dos quais citamos o art. 19 da Declaração Universal de Direitos, os Princípios 19 e 20 da Declaração de Estocolmo, o Princípio 10 da declaração Rio/92 e o capítulo 40 da agenda 21. A Constituição Federal também assegurou no art. 5º, XIV e XXXIII o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal, coletivo ou geral, resguardados os casos de sigilo, somado ao disposto no inciso IV, §1º do Art. 225, que obriga a publicidade de estudos prévios de impacto ambiental.

Apesar de a responsabilidade quanto à condução e realização das audiências públicas serem do órgão licenciador, foram elas conduzidas pelas empresas responsáveis pela elaboração do EIA/RIMA, sendo as informações transmitidas com promessas de novos tempos promissores. Pouco foi dito a respeito dos impactos que seriam posteriormente suportados pela população afetada e pelo meio ambiente.

A Relatoria Nacional de Direitos Humanos ao Meio Ambiente, da Plataforma Brasil de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Plataforma DhESCA Brasil subscrita por Marijane Lisboa (2008), realizou visitas aos órgãos institucionais da União e do estado e elaborou relatório com base em constatações, reuniões com populações ribeirinhas, organizações não governamentais representantes de povos indígenas, camponeses e bolivianos da fronteira realizadas em novembro de 2007 e todos demonstraram preocupação e insegurança com o futuro.

As críticas realizadas ao processo de licenciamento das usinas são extensas, indo desde a tomada de decisão pelos impactos ambientais e sociais que causariam até a falta de informações à população. Constatou-se a inexistência de audiências públicas nas comunidades ribeirinhas e comunidades indígenas que se encontravam na área de abrangência dos empreendimentos. Destaca-se:

A decisão de construir as represas do Rio Madeira e o processo político por meio do qual tal decisão foi tomada constitui gravíssima violação aos direitos humanos ambientais das comunidades tradicionais e dos povos indígenas locais, bem como os da maioria da

população brasileira das gerações futuras. O executivo não quis e não foi capaz de demonstrar que o aumento da produção de energia elétrica a ser obtido pelo empreendimento atenderia á demanda energética de setores majoritários da população local e do país, furando-se a debater os seus impactos negativos do ponto de vista ambiental e social [...] (op.cit., p. 5).

Em meio a muitas discussões entre aqueles que apoiavam a vinda dos empreendimentos e aqueles que, por motivos diversos, se opunham, encontravam-se especialistas do órgão licenciador, que se posicionaram por meio do Parecer nº 14/07 (IBAMA/ 2007). Afirma o documento não ter condições de atestar a viabilidade socioambiental do projeto apresentado, que demonstrava elevado grau de incerteza. Destacou-se a falta de identificação de áreas afetadas não incluídas nos estudos, a inobservância ao princípio da precaução e a falta de compromisso dos responsáveis pelo projeto com as comunidades que seriam afetadas. Em que pese os substanciais argumentos, tal entendimento não foi acolhido, ao argumento de que bastariam eventualmente estudos complementares. Novo parecer foi produzido, fundamentando a emissão da Licença Prévia.

Por oportuno, as especialistas Mello e Lisboa, atuantes junto à Plataforma Dhesca Brasil, fazem uma reflexão sobre a participação nos processos de licenciamento ambiental de certos empreendimentos hidrelétricos e detectam verdadeiro desmantelamento e flexibilização da legislação ambiental para “legitimar a suposta necessidade irrevogável de se multiplicar as fontes de geração de energia para sustentar o crescimento econômico, obrigando o órgão regulador, o IBAMA, a desconsiderar dados e aspectos que depõem contra este tipo de empreendimento e a acelerar os processos de concessão de licenças prévias, bem como de licenças de instalação e operação sem que medidas condicionantes fossem atendidas”(MELLO; LISBOA, 2013, p. 371).

Ainda para Mello e Lisboa (2013), o discurso político disseminado no Brasil pode ser comparado ao discurso predominante e massificado sobre o enfrentamento contra a exploração do trabalho, cujo debate está na obra “A feitiçaria Capitalista: práticas de desenfeitiçamento”, de Pignarre e Stengers (2005, p. 38). Argumentam que é essa a lógica adotada com relação aos grandes empreendimentos de interesse político, ao meio ambiente e as comunidades tradicionais. Acrescentam ao debate a denominação, utilizada por Pignarre e Stengers (2005, p.40), de “alternativas infernais”, na medida em que as possibilidades propostas, todas “invariavelmente

ruins”, causam nas pessoas uma sensação de resignação, mostrando-as como incapazes de reverter o mecanismo que as paralisa.

O IPEA (2013) também apresentou o relatório de pesquisa denominado Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal, publicado no *site* próprio, e analisou as audiências públicas realizadas em 2006 no processo de licenciamento das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau. Constatou que a responsabilidade pela contratação dos estudos de impacto ambiental do Complexo Rio Madeira foi do consórcio proponente do projeto (Furnas e Odebrecht), estabelecendo um vínculo direto entre este e os pesquisadores.

Além dessa relação estabelecida, o consórcio proponente assumiu a condução das audiências públicas, reforçando a ideia propagada por representantes da sociedade civil de que havia grande proximidade entre as empresas interessadas no projeto e o órgão licenciador, fato que repercutiu negativamente.

A pesquisa realizada pelo IPEA (2013) retrata com precisão as situações vivenciadas pela população durante o processo de licenciamento das usinas do Madeira. Sobressai do relatório:

O termo de referência para o EIA das barragens de Santo Antonio e Jirau também não menciona a necessidade ou obrigatoriedade de participação social durante os estudos. Em relação a este tópico, este termo somente menciona que os pesquisadores deveriam utilizar ‘entrevistas qualificadas’ na realização do diagnóstico que integra o estudo do meio socioeconômico do EIA<sup>15</sup>, para a área de influência direta. O termo de referência, entretanto, explicita que deveria haver participação social efetiva da população diretamente afetada pelo empreendimento na implantação de medidas de mitigação e compensação, assim como no controle e monitoramento dos programas, não especificando, no entanto, como deveria ser realizada tal participação (IPEA, 2013, p. 74).

A forma de participação é indiferente, em razão da falta de regramentos, e poderia ocorrer sem formalidades desde que houvesse todo um esforço para melhor aproveitamento do debate, possibilitando a compreensão da dimensão do projeto e suas várias consequências, permitindo ainda que a população atingida apresentasse suas contribuições, por ser ela quem melhor e há mais tempo vivencia a realidade da área diretamente afetada pelo empreendimento.

---

<sup>15</sup> O EIA é dividido em três meios: físico, biológico e socioeconômico.

Observou a pesquisa (IPEA, 2013) expressiva manifestação da sociedade em relação aos empreendimentos, com notória divisão entre os que estavam a favor ou contra, ressentindo-se da inexistência de uma articulação entre as duas partes para facilitar o diálogo.

Efetivamente, a constatação da pesquisa espelha a realidade daquele momento, identificando os atores ou grupos de maior relevância no processo, destacando-se:

- Interesses do Governo Federal no desenvolvimento econômico do país e infraestrutura de transporte para integração com países de fronteira (Peru-Brasil-Bolívia, da IIRSA);
- Resistência de órgãos governamentais (MMA, IBAMA e a FUNAI, MP (Federal e Estadual de Rondônia), preocupados com os impactos previstos para a região e um processo de licenciamento que assegurasse medidas de mitigação e compensação capazes de garantir direitos dos afetados mais desprotegidos e suscetíveis;
- O processo licitatório também gerou muitas indagações, porquanto os responsáveis pelos estudos (Furnas e Odebrecht) integraram o consórcio vencedor do certame relativo à UEH Santo Antônio;
- Os governos estadual e municipal e as federações da indústria e comércio apoiaram incondicionalmente o projeto, na expectativa de expansão econômica e dos recursos que seriam recebidos (royalties, impostos e investimentos);
- A sociedade civil organizada (Amigos da Terra Amazônia Brasileira, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente, WWF Brasil, Coordenação das Nações Indígenas da Amazônia Brasileira, dentre outras) manifestou oposição ao projeto, pela possibilidade do aumento do desmatamento na Amazônia e pelos impactos na biodiversidade e no modo de vida das comunidades ribeirinhas e indígenas;
- As comunidades afetadas demonstravam preocupação e insegurança quanto a deslocamento, meios de subsistência, oportunidade de trabalho;
- As organizações de defesa dos povos indígenas e a FUNAI também demonstraram inconformismo pela ausência de estudos em terras indígenas, devido ao aumento da vulnerabilidade e da pressão sobre os recursos naturais de seu patrimônio;
- A participação do MP, com o objetivo de reduzir as deficiências do processo, atuando como interlocutor e envolvendo-se com as partes interessadas (ribeirinhos, indígenas, ONGs, IBAMA, etc.), utilizando-se dos recursos processuais (ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta) contra os empreendedores e o órgão licenciador, registrando-se que muitas demandas foram solucionadas de forma amigável entre os empreendedores, os atingidos e o Ministério Público (IPEA, 2013, p. 77).

A conclusão do relatório referido aponta para uma legislação ultrapassada, indica que há falta de previsão legal sobre a participação social em outros momentos do processo e que a metodologia para a condução das audiências públicas é falha no

sentido de possibilitar a participação, de modo que as contribuições sejam sistematizadas e haja uma resposta à sociedade quanto a tais postulações. Justifica ainda que, em razão da polarização da sociedade – grupos a favor e contra as usinas – houve pouco diálogo e cooperação entre pessoas/grupos com posições distintas e pouco reconhecimento da legitimidade da posição do outro, em que pese argumentar que não era sua pretensão justificar que ambas as condutas tenham sido responsáveis pela referida polarização.

O próprio IBAMA reconheceu à época a ausência de informações às comunidades que seriam comprometidas (Assentamentos Joana d'Arc I, II e III), mencionando no Parecer Técnico nº14/2007/IBAMA ser necessário ampliar o diagnóstico e incluí-las no processo, conforme identificadas nas audiências públicas realizadas e no relatório (COBRAPE) oferecido pelo Ministério Público, além da exclusão de povos indígenas Kaxarari/RO, Jacareúba/Katawixi/AM e outros povos presentes na área de influência direta e indireta.

É indiscutível a violação aos direitos humanos, ao meio ambiente, à soberania popular e à participação da comunidade no direito às informações que sempre estão em poder do Estado, pondo em risco a maior concentração de biodiversidade do mundo e ameaçando a vida dos povos tradicionais e indígenas.

Embora a Constituição da República garanta a dignidade à pessoa, moradia, saúde, educação, segurança, entre outros direitos, não há regras suficientemente claras que obriguem o empreendedor a realizar estudos preliminares cumprindo exigências suficientes para propiciar maior segurança às questões sociais, como ocorre na esfera ambiental, capazes de minimizar as mudanças que, fatalmente, irão ocorrer com relação à forma de vida das pessoas atingidas pelos grandes empreendimentos, resultando apenas em meros diagnósticos sem qualquer efeito resolutivo sobre os aspectos de ordem patrimonial ou levantamentos físicos, sem ainda considerar as especificidades relacionadas a cultura, costumes e aptidão profissional.

É flagrante a falta de atenção dispensada, por parte dos órgãos licenciadores, quanto à necessidade de incluir na agenda das audiências públicas informações com relação aos impactos sociais, seus consectários e soluções capazes de torná-las compreensíveis principalmente aos atingidos no momento da realização das audiências públicas. Apenas promessas de desenvolvimento e progresso são enfatizadas. Tal necessidade carece de regras claras e específicas, como as

existentes para o meio ambiente. Considerando que as audiências públicas ocorrem em um momento definido, após a elaboração do EIA/RIMA, o Plano Básico Ambiental ainda não foi elaborado, e nele é que estarão inseridos os programas sociais. Portanto, no momento das audiências públicas para apresentação e discussão dos estudos, a população atingida continua sem resposta quanto ao futuro, tendo como única certeza a de que será impactada pelo empreendimento.

A ausência de previsão legal com o mínimo de exigências, como ocorre na esfera ambiental, acarreta transtornos de toda ordem, comprometendo a manutenção do modo de vida e muitas vezes o extermínio da cultura e dos costumes locais, pela completa falta de informações.

O processo geralmente se inicia na esfera federal. O termo de referência é elaborado pelos órgãos federais, normalmente o IBAMA; os primeiros estudos, que servirão de base para os demais, são realizados, enfocando questões ambientais, e pouco se consideram, neste momento, as peculiaridades sociais.

Além de as audiências públicas não se revestirem de caráter deliberativo e vinculativo, apesar de obrigatórias, o processo de participação popular é marcado pela desigualdade entre as partes. É possível justificar a resistência em reconhecer a inclusão da sociedade civil para participar ativamente das políticas públicas ou de decisões que a afetarão diretamente não somente pelo conflito de interesses, mas também porque historicamente os processos decisórios sempre foram decididos e elaborados de forma unilateral nas altas esferas de poder, atingindo as classes sociais menos participativas de modo impositivo.

Os interesses do proponente são estritamente econômicos e, de outro lado, temos a fragilidade das pessoas que participam de reuniões, nas quais, muitas vezes, são incapazes de argumentar em defesa de seus próprios interesses. Siqueira (2008, p. 426) afirma que a oportunidade de participação da sociedade civil é marcada por ocorrer em fases tardias do processo de decisão, ao contrário do que propõe a legislação, porquanto se trata de uma das etapas do processo de licenciamento de empreendimentos que geram impactos no ambiente e na sociedade, quando deveria ser um espaço democrático para o debate.

Interessante o teor da Nota Técnica - Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal - elaborada pelo IPEA (2013), com relação às constatações da equipe técnica sobre a participação da sociedade como método de governo. Afirma a Nota ser necessário atentar para o momento em que a audiência pública deve ser

realizada, possibilitando incorporar demandas e valores dos atores envolvidos sobre o tema, deixando de ter mera função de esclarecer e informar o público-alvo, além de nivelar o conhecimento entre os participantes.

Argumenta a Nota (IPEA, 2013, p. 10-12) que um dos pontos críticos em muitas situações ocorre porque a audiência pública é realizada no início do “ciclo da política”, momento em que as informações podem ainda não estar disponíveis ou ocorrer com antecipação insuficiente para mobilizar as partes interessadas. Sugere a realização de audiências públicas em “momentos estratégicos do ciclo da política”. Em que pese referir-se ao “ciclo da política”, a realização das audiências públicas acontece com relação a casos concretos, ou seja, dentro de um processo de licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores/degradadores.

Nesse ponto, importa refletir é: 1) se as audiências públicas acontecem de forma prematura, ou seja, no início do denominado “ciclo da política”, conforme afirmado; e 2) se a tomada de decisão com relação à viabilidade do empreendimento e sua instalação não faz parte de tal “ciclo”. Portanto, o processo decisório não inclui a participação da sociedade, restando aos interessados, a qualquer título, apenas participar das audiências públicas que têm o condão de dar conhecimento dos estudos já finalizados, sem qualquer compromisso de que as ponderações ou reivindicações dos participantes serão consideradas.

Na realidade, as audiências públicas são estritamente expositivas, com informações técnicas e complexas para a compreensão por leigos; os resultados geram conflitos constantes entre o órgão licenciador, o empreendedor e as comunidades atingidas. As audiências ocorrem em meio à desconfiança dos participantes e mediadas por pessoas sem o mínimo traquejo permeadas de muito tumulto e truculência.

Nesse aspecto, novamente é percebido que os interesses econômicos dos quais decorre a implantação de gigantescos empreendimentos parecem não se ocupar dos impactos que serão causados pela atividade, gerando conflitos e desigualdade de forças que acabam por dominar os que não tinham condições de expressar tecnicamente suas dúvidas, sugestões e reivindicações.

A postura do governo, conforme pesquisado demonstra total descaso com a população afetada, necessitando ser repensada, apresentando suas pretensões de forma clara, e que as intervenções tenham caráter deliberativo e vinculativo, permitindo a consecução de uma agenda inclusiva. É lógico que a decisão tomada



pelo governo poderá não ser a desejada pelos participantes, porém, teria havido a efetiva participação e consideração da posição de todos, e não mera formalização do processo já decidido nas esferas superiores do poder.

Portanto, mudanças necessitam ser realizadas para que a participação popular na gestão e participação de políticas públicas possa ser reconhecida como um exercício de democracia, para além do voto. O importante é fazer valer os princípios constitucionais capazes de fundamentar a efetiva participação em busca de sua inclusão.

## 6.2 CONVIVER COM AS USINAS DO MADEIRA: As mudanças

Desde a década de 1970, a intenção do governo brasileiro era instalar um empreendimento hidrelétrico no Rio Madeira, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento da região e sua integração com o restante do país. A partir dos anos 1990, houve a reestruturação do setor elétrico brasileiro com a desverticalização e a fragmentação das áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Foi criada a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia constituída pela Lei n. 9.427, de 26.12.1996, com competência de regular a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil. Posteriormente, foi criado, em 27.05.98, o Mercado Atacadista de Energia (MAE), sem personalidade jurídica, porém com atribuições para intermediar as transações de compra e venda de energia elétrica, proporcionando o livre comércio, conforme assentado no ato de sua criação. Nesse ano, também foi instituído o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), que assumiu a coordenação e o controle de operações de geração e transmissão no âmbito do Sistema Interligado Nacional (SIN). Portanto, delineado esse aparato legal, consolidou-se o atual modelo energético no Brasil.

A idealização quanto à instalação das usinas hidrelétricas no Rio Madeira começou a ser discutida em 1997, com a autorização do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAEE<sup>16</sup>) e mediante a emissão de Licença Prévia expedida pelo órgão ambiental estadual, para estudos de viabilidade de navegação do Rio Madeira e a construção de usinas hidrelétricas/eclusas do Alto Madeira<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>Portaria nº 65, de 18.03.1997.

<sup>17</sup>Licença Prévia nº 00251, de 14.08.97.

A construção desses empreendimentos fazia parte de um planejamento destinado à concretização do Projeto Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que compreendia a construção de quatro usinas hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau em Rondônia/Brasil; a binacional, Cachuela Esperanza, no rio Beni/Bolívia e a quarta no Alto Madeira, além de uma extensa hidrovia tornando navegáveis 4.200 km até a saída para o Pacífico, no Peru<sup>18</sup>.

O debate em torno da integração regional sul-americana acontece de longa data e é acompanhada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL (1948), orbitando no combate à desigualdade, fomento à democracia, justiça e paz, e inserção dos países latino-americanos na economia mundial<sup>19</sup>. Segundo Carvajal (*apud* MELO, 2008), o objetivo da CEPAL é instituir a mobilização entre a racionalidade econômica e a ética social em busca de um modelo de desenvolvimento econômico que garanta competitividade, igualdade e reciprocidade entre os países, embora não estivesse na pauta a discussão sobre a dimensão e a organização política e estrutural para impulsioná-lo.

Segundo Melo (2008), as políticas para a integração regional, especialmente direcionada para a Amazônia, são puramente de ordem comercial e econômica, representadas simplesmente por um projeto de construção de uma rede de transportes, ignorando as populações existentes nas cidades e nas matas que integram a região.

Aliás, as populações tradicionais e indígenas que habitam na Amazônia são constantemente citadas como os principais obstáculos ao desenvolvimento econômico do território, ao argumento de que seus habitantes desejam a manutenção de uma natureza intocada. Ao contrário, buscam apenas ser respeitados no seu modo de vida, sem haver apropriação do chão que receberam de seus ancestrais e sem imposição dos rumos de suas vidas, pautadas por crenças e valores muitas vezes diversos de quem os espolia.

Em total contradição, a Amazônia vem sendo usurpada e apropriada por interesses econômicos mediante a mercantilização dos seus recursos naturais de longa data, marcados por ciclos de exploração predatória. É perceptível que todos

---

<sup>18</sup>A IIRSA foi constituída em 2000 e é formada por 12 países da América do Sul, com o objetivo de desenvolver infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, visando à integração e ao desenvolvimento desses países.

<sup>19</sup>Disponível em: <https://nacoesunidas.org.agencia/cepal>. Acesso em: 18 ago. 2018.

passaram e deixaram profundas marcas, a exemplo do movimento de pioneiros, cujas mortes são incalculáveis, como ocorreu na época da produção da borracha; do aumento da criminalidade e do comprometimento do meio ambiente com a contaminação (mercúrio) dos rios por ocasião da extração do ouro; e, atualmente, os impactos sociais e ambientais com a geração de energia elétrica, não se desconhecendo a forma como o governo brasileiro incentivou a migração para a região sob o chavão “integrar para não entregar”. Traço comum em todos os períodos é o quanto a população ribeirinha é simplesmente ignorada por todos os ciclos econômicos de exploração.

O projeto de implantação das UHE's de Santo Antônio e Jirau foi uma iniciativa do consórcio das empresas Furnas Centrais Elétricas S.A. e ODEBRECHT – Construtora Norberto Odebrecht S.A, autorizado pela ANEEL em janeiro de 2001 e elaborado pela Leme Engenharia Ltda., aprovado e publicado no DOU em 01/2002.

Em meados de 2005, iniciaram-se, no âmbito do poder público e do setor privado (Furnas Centrais Elétricas e Odebrecht – Construtora Norberto Odebrecht S.A), os estudos de viabilidade e, posteriormente, estudos de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA – para a construção do complexo de hidrelétricas e eclusas no Rio Madeira, em Porto Velho, capital do estado de Rondônia, localizado na Região Norte do Brasil.

A justificativa principal para a construção das usinas no Rio Madeira foi a necessidade da expansão da matriz energética brasileira, principalmente o abastecimento da Região Sudeste, para o desenvolvimento econômico do Brasil.

As duas usinas foram incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) apresentado pelo governo em 2007. Criado como uma das principais estratégias de estímulo ao desenvolvimento do segundo Governo Lula (2006-2010), o programa foi idealizado a partir de uma tentativa de retomar o caráter empreendedor do Estado e fomentar um conjunto de grandes obras com potencial impacto em diversos ramos da economia. Nesse universo, a construção de grandes empreendimentos na região amazônica, visando à produção de energia, foi um dos principais alvos da estratégia governamental, segundo Moret *et al.* (2006, p. 157):

As duas versões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) elaboradas durante a década de 2000 reafirmam a orientação política do Governo Federal favorável à construção de grandes hidrelétricas. Para dar consequência a esta política, o Plano Nacional de Expansão

de Energia 2011-2020 (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2011) prevê a intensificação da exploração do potencial disponível na região Amazônica.

Estudos realizados pela arquiteta Rajindra Kaur Singh (COBRAPE, 2007, p. 6-7), sobre aspectos territoriais abordados nos EIA/RIMA, informam que Porto Velho possui localização geográfica privilegiada, com grande capacidade para o desenvolvimento estadual, regional e local, em razão de sua proximidade com as redes de metrópoles sul-americanas e seu alto potencial de acessibilidade aos países que participam dos blocos econômicos sul-americanos. Se, por um lado, poderá haver uma transformação econômica em razão da implantação do novo empreendimento, por outro poderá haver profunda modificação no uso do solo e de organização do espaço territorial, na medida em que a implantação do Complexo Hidrelétrico do Madeira e toda logística e produção recairão sobre o espaço geográfico que exige planejamento em diversos níveis, integrado e antecipado, conjugado a uma gestão permanente para manutenção de controle sobre a intervenção no ambiente, a qualidade de vida das populações e a sustentabilidade do território.

A opção de instalar o empreendimento a aproximadamente 7 km da sede do município de Porto Velho gerou alterações imediatas sobre as condições de vida, reorganização econômica e fluxo migratório do estado de Rondônia. A rede urbana foi sendo construída de forma improvisada e, desde a sua criação, o estado apresenta problemas sociais, ambientais e de sustentação econômica em razão do seu crescimento acelerado, feito de forma desordenada, apresentando desigualdade social, conflitos agrários, vulnerabilidade de grande parte da população, incluindo as comunidades tradicionais, além do incipiente acesso aos serviços básicos considerados essenciais.

As mudanças passaram a ocorrer de forma drástica, com especulação imobiliária nas áreas urbanas, trânsito caótico, sucateamento dos equipamentos sociais pela insuficiência de pessoal e de estrutura necessários ao atendimento à saúde, educação e segurança. Houve aumento e agravamento da criminalidade, prostituição e exploração sexual infantil, falta de vagas nas escolas públicas, hospitais e postos de saúde.

Inicialmente, ocorreu intensa mobilização da classe política e da própria população, na crença de que, com a chegada desses empreendimentos, haveria

significativa melhora da qualidade de vida, geração de emprego e renda, sem que houvesse impactos consideráveis no meio ambiente e no meio social.

Na época (2006) houve a insurgência de organizações não governamentais representadas pela criação de um fórum denominado “Madeira Vivo”<sup>20</sup> composto por um grupo de pesquisadores da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Comissão Pastoral da Terra (CPT), ONGs Kanindé e Rio Terra Organização dos Seringueiros de Rondônia (OSR) e o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB)<sup>21</sup>, enquanto outros tantos defendiam a vinda desses empreendimentos<sup>21</sup>.

Implantado o empreendimento, o território por ele tomado alterou o modo de vida das populações locais e passou a ser apropriado de forma dominante pelo próprio empreendedor. Esse processo traz consigo padrões de desigualdade social e verdadeiro atropelo com relação ao meio ambiente e à sociedade afetada.

O processo de remanejamento resultou na ocupação de 506 (quinhentos e seis) lotes, sendo 283 (duzentos e oitenta e três) deles nos reassentamentos rurais de Morrinhos, Riacho Azul, Novo Engenho Velho, São Domingos e Santa Rita, e 223 (duzentos e vinte e três) lotes nos reassentamentos Parque dos Buritis e Vila Nova Teotônio. O reservatório atingiu 1.927 (hum mil novecentos e vinte e sete) unidades familiares e/ou pessoas dispostas em 1.306 (hum mil trezentos e seis) imóveis/posses

---

<sup>20</sup>1. O Instituto Madeira Vivo – IMV foi criado em agosto de 2006 como instrumento jurídico de luta do Fórum de Debates sobre Energia em Rondônia com o lançamento da Campanha Popular Viva o Rio Madeira Vivo. Coordenou a Campanha Popular Viva o Rio Madeira Vivo, com apoio do GT Energia do FBOMS para discutir os processos de licenciamentos de grandes obras; ações educativas junto a escolas, grupos de jovens, programas de rádio e televisão. Também coordenou, em 2007, um grupo de estudo técnico de análise do EIA/RIMA e impactos negativos do projeto Complexo Hidrelétrico do Madeira, subsidiando os movimentos sociais nas audiências públicas sob as usinas hidrelétricas no rio Madeira. Apoiou a elaboração e execução do Projeto Pesca Sustentável com pescadores tradicionais no rio Jaci-Paraná em 2008; realizou encontro sem-fronteiras Brasil, Bolívia e Peru (2009); coordenou o Programa Vozes da Amazônia como instrumento de denuncia das violações de direitos na região dos canteiros de obras das usinas no rio Madeira (2009-2015); coordenou a Aliança dos Rios da Panamazônia no Fórum Social Panamazônico (2010-2015); articulou junto a Organizacion Comunal de las Mujeres Amazônicas de Beni e COSAGUA (Guayaramerin) do grupo S.O.S Amazônia Brasil e Bolívia em defesa das vítimas da grande inundação de 2014 na bacia do rio Madeira (2014-2016). <https://fundodireitoshumanos.org.br/projeto/instituto-madeira-vivo-imv/> acessado em 19.05.2019.

2. Porto Velho (RO) - Uma carreata por diversos bairros de Porto Velho marcou nessa segunda-feira (28) a posição do Movimento Pró Usinas do Rio Madeira, em favor da construção das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia. O ato, liderada por um carro de som, reuniu cerca de 30 automóveis e contou com a presença de lideranças da indústria, do comércio e da comunidade local. Por onde passava, a carreata acolhia algumas manifestações favoráveis às barragens. Adesivos com a mensagem “Sou a favor das hidrelétricas. Usina já” estavam estampados em carros, vitrines e objetos pessoais. <https://www.tudorondonia.com/noticias/manifestacao-em-porto-velho-pede-a-construcao-de-usinas-hidreletricas-no-rio-madeira-.2406.shtml>. Acessado em 19.05.2019

rurais e 621 (seiscentos e vinte e um) urbanos<sup>22</sup>, segundo o último relatório disponibilizado. Não foram incluídos nessa ocasião os assentamentos Joana d'Arc I, II e III, com aproximadamente 550 (quinhentos e cinquenta) famílias, promovidos pelo INCRA em época anterior. Desde então, essas comunidades convivem com mudanças significativas, tais como o encharcamento do solo, invasão de insetos e assoreamento, sendo agravadas essas marcas em razão de alterações climáticas – cheia do Madeira/2014 e o aumento da área de inundação na ordem de 546 km<sup>2</sup>, representando um aumento de 101,47% de área alagada em relação ao proposto no EIA<sup>23</sup>.

A necessidade de remanejamento de famílias continua. Conforme consta do 10º Relatório de Acompanhamento dos Programas Ambientais<sup>24</sup>, correspondente a março de 2016 a março de 2017, novamente estão comprometidos para o alteamento da Cota 71,30 conforme PBCA – fase água, 202 (duzentos e dois) imóveis, concluídos processos de indenização de 199 (cento e noventa e nove) atingidos por água (reservatório), sendo que 195 (cento e noventa e cinco) aceitaram a proposta. A elevação da cota ainda está sendo contestada em busca de complementação de estudos. Nesta fase houve também a expedição de autorização para o aumento de geração de energia.<sup>25</sup>

### 6.3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A partir da Constituição Federal de 1988, o art. 129 e seus incisos conferiu ao Ministério Público a responsabilidade pela defesa dos interesses indisponíveis da sociedade, sem prejuízo quanto à legitimidade de outras instituições.

No decorrer desses anos, o Ministério Público tornou-se uma instituição de referência na defesa dos interesses difusos e coletivo e principal legitimado para o ajuizamento de ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta. Incluem-se em suas atribuições situações envolvendo a contraposição de interesses tutelados pelo Ministério Público e o próprio Estado, quando a ação ou a omissão de políticas

---

<sup>22</sup>7º Relatório de Acompanhamento dos Programas Ambientais/Santo Antônio Energia, p. 382, abril/2015.

<sup>23</sup> Ofício n. 218/2107/COHID/CGTEF/DILIC/IBAMA.

<sup>24</sup> 10º Relatório de Acompanhamento dos Programas Ambientais TOMO 1, p.102

<sup>25</sup> Autorização Especial n. 15/2018- IBAMA, 30.05.2018.

públicas forem lesivas aos interesses da sociedade. Não raras são as situações em que entes públicos responsáveis por obras sequer buscam licenciar-se ou exercem suas funções de modo a ter o controle sobre o licenciamento de empreendimentos, assumindo responsabilidade solidária por ação ou omissão.

Milaré (2009, p. 966) entende que o Estado deve ser solidariamente responsável pelos danos ambientais praticados por terceiros, diante da obrigatoriedade de fiscalizar e obstar atividades com potencial fonte degradadora ou poluidora. Nessas situações, o Ministério Público, em razão das atribuições que lhe são constitucionalmente conferidas, tem atuação proativa, exercendo encargo negligenciado pela administração estatal.

Na busca de soluções para as questões que lhe são afetas, o Ministério Público tem a seu dispor instrumentos capazes de promover a defesa dos atingidos – direta ou indiretamente – pelo empreendimento. A Lei nº 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública – estabeleceu a possibilidade de instauração de Inquérito Civil Público, de elaboração de Termo de Ajustamento de Conduta e de Ação Civil Pública, visando proteger direitos difusos e coletivos, principalmente quando estão em jogo interesses de quem, de outra forma, não tem seus direitos suficientemente expostos e validamente defendidos.

Cumprir registrar que a legislação brasileira conferiu legitimidade à defesa dos interesses difusos e coletivos denominados de meta individuais a diversos representantes dos cidadãos, associações, defensoria pública, entes públicos e ao Ministério Público, com possibilidade de ajuizamento de ação civil pública, conforme estabelece o Art. 5º da Lei nº 7.347/85.

Diante da complexidade desses empreendimentos, em 26 de junho de 2006, o Ministério Público de Rondônia firmou Termo de Compromisso Ambiental (TCA) com a Odebrecht, para que a empresa se responsabilizasse pela remuneração de consultores contratados por meio de uma consultoria independente, para análise do conteúdo do EIA/RIMA, considerando a falta de iniciativa e de técnicos no estado e no município.

O documento produzido é formado por três partes (Relatório de Análises, Pareceres e Anexos), que foram apresentadas em audiência pública organizada pelo MPE/RO no dia 27 de novembro 2006, com a participação de parte dos consultores responsáveis pela elaboração do EIA/RIMA (Furnas e Odebrecht), órgão licenciador

(IBAMA), entidades públicas, acadêmicos e atingidos. Tais relatórios foram entregues ao IBAMA e disponibilizados na página do Ministério Público/RO.

A realização do evento, apesar do ineditismo da iniciativa em buscar, no próprio empreendedor, mecanismos para a análise dos estudos por este produzidos, fortaleceu as discussões e contribuiu para melhor compreensão quanto à instalação do Complexo Hidrelétrico do Madeira. Apesar de opiniões contrárias à iniciativa, o objetivo foi simplesmente buscar compreender as causas e consequências da instalação desses empreendimentos, encaminhando-se os estudos ao IBAMA, como forma de contribuição.

Das análises realizadas pelos consultores, o EIA identificou, na área dos reservatórios que seriam formados em decorrência da implantação das usinas, 2.849 (duas mil, oitocentos e quarenta e nove) pessoas atingidas, sendo 1.087 (mil e oitenta e sete) pelo reservatório de Jirau e 1.762 (mil setecentos e sessenta e dois) no de Santo Antônio. Moret (2006, p. 45), deixando de considerar outras tantas comunidades que não foram citadas (ribeirinhos, como os de assentamentos de reforma agrária), concluiu que o número de atingidos ultrapassa sete mil pessoas, contra os três mil informados por Furnas.

Com relação aos impactos ambientais, os pareceres dos consultores (COBRAPE) também apontaram falhas que, atualmente, já estão sendo comprovadas. Para exemplificar, cita-se o subdimensionamento das áreas de reservatório da UHE de Santo Antônio. No EIA, a proposta de áreas alagadas era de 271 km<sup>2</sup>. Porém, houve um avanço, considerando a vazão média das máximas anuais de 38.550 m<sup>3</sup>/s com uma inundação de aproximadamente 546 km<sup>2</sup>, representando um aumento de 101,46% da área alagada<sup>26</sup>.

O conturbado processo de licenciamento das usinas do Madeira, desde a apresentação dos EIA/RIMA e a insurgência das populações afetadas, exigiu atuação dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, em razão da ausência do próprio Estado, representado pelos órgãos responsáveis pela fiscalização e pelo monitoramento, e que também se tornaram réus pela sua omissão, assim como os empreendedores.

---

<sup>26</sup>Ofício 218/2017/COHID/DILIC-IBAMA, de 25.07.2017.



Ao tempo em que os conceitos de pacificação do convívio público são construídos pela sociedade, os direitos estão sendo buscados de forma concreta no Poder Judiciário, que teve que se adequar ao aumento da demanda.

A especificidade do tema impôs o dever de examinar a situação de forma abrangente. Era imperioso buscar não apenas a fundamentação legal, teórica e fática nas decisões, mas também examinar as possibilidades e consequências das próprias decisões, que diziam respeito tanto à execução da obra em si quanto aos seus desdobramentos no que respeita à movimentação da população ribeirinha e à remodelação da estrutura social de toda a região envolvida.

Frequentes são os impasses não solucionados pela ausência de diálogo, transferindo-se ao Poder Judiciário decisões que poderiam ser dirimidas se houvesse a inclusão prévia de participação social nas políticas públicas, mormente quanto à tomada de decisão de instalar empreendimentos que comprometem o ambiente e a sociedade, evitando o desgaste e o tempo de ambos, deixando escapar a possibilidade de verdadeiro exercício de democracia.

Assim, entre consensos e dissensos, tem-se tentado contribuir para minimizar os impactos e traumas sofridos pelos atingidos, mantendo-se comunicação com o Ministério Público do Estado de Rondônia, por intermédio de encontros e reuniões com os empreendedores, que resultaram em acordos que atenderam a vontade dos seus destinatários, os moradores dos Reassentamentos de Santa Rita e Morrinhos (2017) visando minimizar os impactos suportados com a realocação de famílias atingidas. Porém, muitas ações civis públicas foram ajuizadas em favor do ambiente e das populações atingidas.

## 7 IMPACTOS NAS FRONTEIRAS

Do ponto de vista da filosofia da história, o atual debate sobre os direitos do homem – cada vez mais amplo, cada vez mais intenso, tão amplo que agora envolveu todos os povos da Terra, tão intenso que foi posto na ordem do dia pelas mais autorizadas assembleias internacionais – pode ser interpretado, como um “sinal premonitório” (signum prognosticum) do progresso da moral da humanidade”

*(NORBETO BOBBIO).*

Destaca-se neste capítulo a forma como o governo brasileiro considerou os Estados e países passíveis de sofrerem danos sociais e ambientais em razão da instalação do Complexo do Madeira. Analisa-se a sua posição a partir da importância da Amazônia no cenário internacional, por meio da assertiva de que o ambiente não tem fronteiras.

Analisando-se o conceito de soberania tradicional, verifica-se a impossibilidade de sua invocação de modo rígido e absoluto quando se trata de direitos transnacionais e de interesses a proteção do homem e do ambiente, uma vez que não se pode pretender que os danos ambientais encontrem limite nas fronteiras civis, mas é indubitável que atinjam tantos quantos sejam os fronteiriços ou, ainda que não o sejam, estejam sujeitos à interferência dos fatores naturais, interligados que se acham pelos cordões da interdependência. Para tanto, reporta-se a um referencial teórico que analisa especificamente o comportamento do governo brasileiro, dados de pesquisas, interesses de diversos atores, mobilização da classe acadêmica, discursos, à luz dos tratados dos quais o Brasil é signatário.

A Amazônia desperta interesses no mundo e tudo nela é gigantesco e impressiona, a começar pela área territorial de 7 (sete) milhões de km<sup>2</sup> de superfície.

A Amazônia ocidental, conhecida por Pan-Amazônia, é formada pela maior floresta tropical e reserva natural do planeta. Sua extensão abrange nove países – Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname. A área da Amazônia brasileira chega a quase cinco milhões de km<sup>2</sup>, o que representa 70% do total amazônico e cerca de 60% do território nacional. Em território

brasileiro, a bacia hidrográfica amazônica percorre mais de 4,5 milhões de km<sup>2</sup>; cerca de 80% da água disponível no Brasil flui pelos rios da Amazônia<sup>27</sup>.

Portanto, há interdependência e conexão entre os países que compõem a Pan-Amazônia, ligados como estão pela água e pela floresta. Geograficamente, a Amazônia brasileira ocupa a maior área em extensão e tem ocorrido enorme pressão seja pela sua preservação seja por questões econômicas, visando à exploração dos seus recursos naturais. Entretanto, não é por essa razão que os demais países serão desconsiderados diante dos reflexos que as ações brasileiras neles poderão ocasionar.

Segundo Becker (2005), há pressão velada dos Estados, visando influenciar decisões sobre o uso dos territórios, e verificam-se dois movimentos internacionais. O primeiro, cujo interesse está assentado nas questões de ordem econômica e financeira, a partir da informação e do controle de poder das potências; o segundo, pela internacionalização dos movimentos sociais que podem se articular em diversos níveis, num contexto mundial bastante complexo. Exemplifica tal teoria na Amazônia brasileira, ressaltando que os conflitos não mais se referem apenas à ocupação da terra e seus recursos naturais, mas atingem patamares externos. Sustenta a necessidade de encontrar meios de compatibilizar o crescimento econômico com o uso racional dos recursos naturais e a inclusão social.

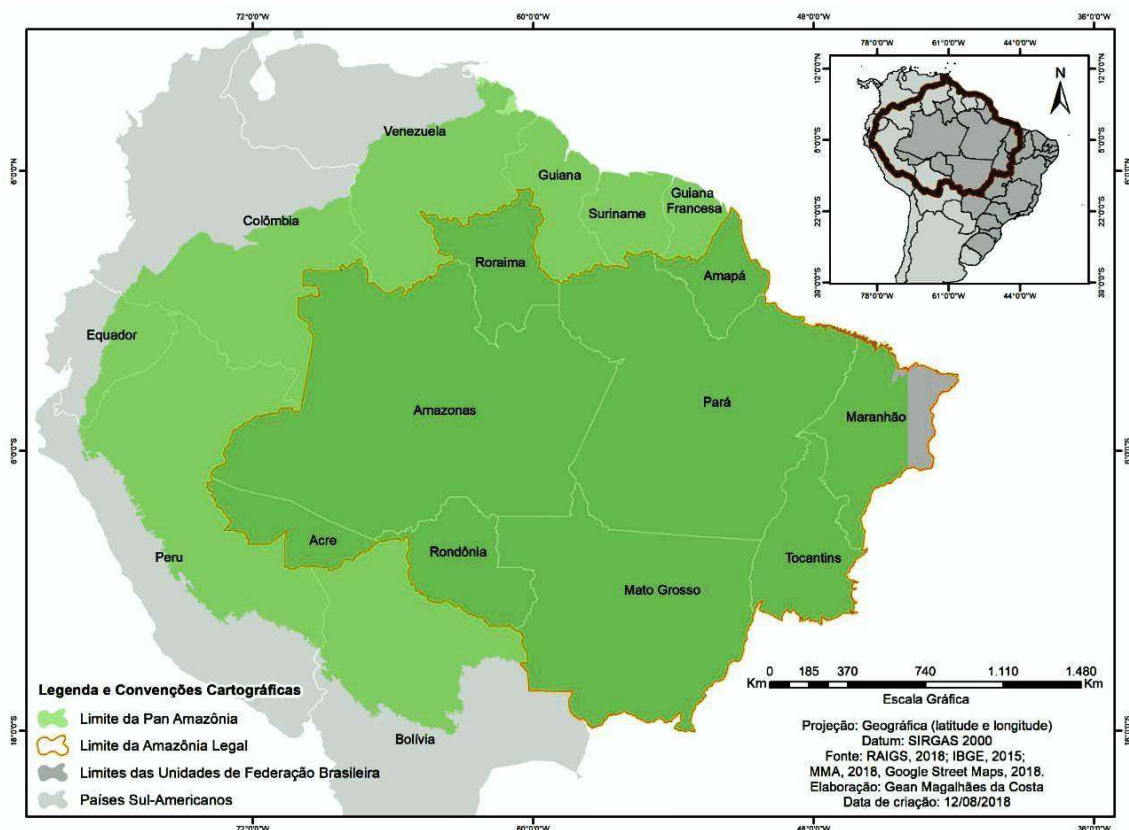
Assim, diante da imensidão da Pan-Amazônia, e principalmente da Amazônia brasileira, sob a perspectiva ambiental geram-se efeitos sobre todo o planeta, fato que tem sido debatido nos mais diversos segmentos da sociedade em escala global.

---

<sup>27</sup>

Relatório de Análise Parte A, p. 8, COBRAPE, Outubro, 2006.

Figura 6 - Delimitação da Amazônia Ocidental



Fonte: Costa (2018).

Retornando ao tema, questionamentos com relação à forma do processo de licenciamento dos empreendimentos conduzido pelos órgãos brasileiros (ANEEL/IBAMA) foram feitos pelo governo boliviano, em razão da omissão do EIA/RIMA com relação à inclusão nos estudos das regiões de fronteira com esse país, principalmente o temor de que os impactos das obras e o reservatório causariam inundações, danos irreparáveis à biodiversidade e à manutenção das comunidades ribeirinhas muito comuns às margens dos rios, além de muitas dúvidas sobre possíveis impactos ao bioma naquele país.

Os resultados não demoram a ser sentidos. A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Ambientais – DhESCA Brasil/2008, por meio da Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente, em missão ocorrida em meados de 2007, para o fim de verificar violações de direitos humanos e ambientais em decorrência das UHE's do Madeira, verificaram a exclusão do processo de licenciamento dos camponeses e indígenas bolivianos.

Consta do Relatório (2008, p. 13-14) que são 157 comunidades que compõem o Departamento de Pando, disperso em 15 municípios, que recebem influência dos

rios Itenez, Grande, Guapay, Guaporém Beni, Madre de Dios, Abunã, todos afluentes do Rio Madeira, passíveis, portanto, de serem afetadas pela construção das usinas do Madeira. Entretanto, não houve qualquer iniciativa ou consulta àquela população, nem foi conjecturada a realização de estudos em análise conjunta com a Bolívia. Vários foram os questionamentos realizados pela Federação de Trabalhadores Campesinos de Pando, diante da falta de informações jurídicas e técnicas sobre o projeto, considerando que, possivelmente, a economia, a cultura e o meio ambiente seriam afetados.

A atitude do governo brasileiro de ignorar as populações existentes na fronteira boliviana está na contramão da própria equipe técnica do órgão licenciador que analisou o EIA/RIMA e mencionou a ausência de estudos com relação aos impactos no país vizinho. Consta do Parecer nº 014/2017-COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, de 21.07.2007, p. 221:

Dado o grau de incerteza envolvido no processo, a identificação de áreas afetadas não contempladas no Estudo; o não dimensionamento de vários impactos com ausência de medidas mitigadoras e de controle ambiental necessárias à garantia do bem-estar das populações e uso sustentável dos recursos naturais; e a necessária observância do Princípio da Precaução, a equipe técnica concluiu não ser possível atestar a viabilidade ambiental dos aproveitamentos hidrelétricos Santo Antônio e Jirau, sendo imperiosa a realização de novo Estudo de Impacto Ambiental, mais abrangente, tanto no território nacional como em territórios transfronteiriços, incluindo a realização de novas audiências públicas. Portanto, recomenda-se a não emissão da Licença Prévia.

As consequências da instalação do Complexo de Usinas do Madeira estão sendo sentidas no país fronteiriço. Pesquisadores de quatro universidades amazônicas – Universidade Federal de Rondônia, Tocantins, Amazonas e Pará – e pesquisadores da Bolívia e do Peru e da Universidade da Flórida analisam a invisibilidade da pesca e a ausência de participação no processo de desenvolvimento da geração de energia elétrica na Amazônia, direcionando os estudos para as lacunas entre os resultados oficiais e reais e os desdobramentos além da fronteira brasileira.

Argumentam os pesquisadores Doria *et al.* (2015) que, na Amazônia, há aproximadamente 330.000 (trezentos e trinta mil) pescadores artesanais, que sobrevivem exclusivamente dessa atividade, razão pela qual primam pela conservação dos ecossistemas aquáticos. Informam que a atividade pesqueira naturalmente se ressentir de interferências que põem em risco a sua sustentabilidade,

sobre pesca, mudanças climáticas e a projeção de instalação de grandes empreendimentos, como vem ocorrendo. Observaram a insubsistência de dados e amostragens sobre a pesca; ausência de monitoramento e estratégias de gestão sobre a pesca; mínima participação de pescadores, com frequência ignorados ou excluídos das discussões, ocasionando conflitos constantes com os empreendedores, órgão licenciador e o governo, agravados pela ausência de articulação dos próprios representantes das comunidades.

A crise pesqueira atingiu pescadores de Porto Velho e Guajará Mirim/RO, como também da Bolívia e do Peru, constatada ao longo dos anos a partir do barramento das usinas. Uma das exigências da licença prévia<sup>28</sup> era construir um sistema de transposição de peixes por canais laterais às usinas, para garantir a manutenção do ciclo natural de reprodução e migração das espécies. Tal projeto foi abandonado pelo governo.

A partir da interferência na estrutura e dinâmica hídrica nos rios alteram substancialmente a sua conformação natural, modificando o relevo, temperatura da água, velocidade da correnteza, portanto extinguindo o *habitat* natural das espécies, principalmente os peixes, fato sentido pela unanimidade dos pescadores da região.

Importantes espaços de discussão estão sendo ocupados por profissionais multidisciplinares de vários países. Cita-se o *Workshop Report*, ocorrido em maio de 2017 na cidade de Flagstaff/Arizona, organizado pela Universidade da Flórida, com profissionais de distintas instituições dos Estados Unidos, do Brasil, do Peru e da Bolívia, que atuam e pesquisam a conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico energético no Brasil. O objetivo é reunir experiências para formar um conjunto de boas práticas, ferramentas e estratégias para o fortalecimento da participação social na governança de grandes obras de infraestrutura.

Em outubro de 2017, na Universidade da Flórida (Gainesville, Fl) houve o segundo *Workshop Report* para analisar as estratégias de planejamento, negociação e participação social com relação aos projetos de instalação de empreendimentos hidrelétricos e suas consequências na região amazônica, como também nos países de afetação geográfica, seja pela fronteira, seja pelos cursos hidrológicos (fluxos

---

<sup>28</sup>Licença Prévia n. 251, de 09 de junho de 2007/IBAMA.

migratórios de espécies e vazões dos rios), resultando em um artigo coletivo de opinião (BARROS *et al*, 2017.).

Outro verdadeiro exercício de democracia ocorreu em maio/2018 na cidade de Porto Velho, como mostra a Figura 7, reunindo pescadores e pesquisadores do Brasil, da Bolívia, do Peru e dos Estados Unidos (Rede de Pesquisa em Barragens Amazônicas – Amazon Dams Network) e representantes dos empreendedores – Santo Antônio Energia e Energia Sustentável do Brasil –, do IBAMA e da SEDAM, em evento promovido pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em parceria com o Laboratório de Ictiologia e Pesca da Universidade Federal de Rondônia (LIP/UNIR).

Figura 7 - Reunião promovida pelo MP/RO em Maio/2018



Fonte: A Autora (2018).

No evento, foram discutidos os desafios internacionais de gestão dos recursos pesqueiros na Bacia do Madeira, em decorrência da instalação de empreendimentos hidrelétricos, resultando na produção do artigo coletivo “Grandes hidrelétricas na Amazônia: impactos no recurso pesqueiro e na pesca artesanal, desafios e lições aprendidas na bacia do Rio Madeira” (Doria *et al.*, no prelo), bem como na elaboração de uma carta de intenções encaminhada a diversos órgãos do governo brasileiro.

Vê-se que, ao contrário da posição do governo brasileiro, há grande mobilização de diversos segmentos da sociedade de vários países que compõem a Amazônia Ocidental na busca de soluções em razão dos impactos e consequências

nas comunidades pesqueiras afetadas, não só no Brasil, mas também na Bolívia e no Peru.

## 7.1 POSIÇÃO DOS TRATADOS PELO BRASIL E SUA SOBERANIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DAS UHE's DO MADEIRA

As ações humanas sobre os recursos naturais ocasionam aflições e são alvos de discussões por aqueles que têm maior consciência da necessidade de racionalidade com relação à sua utilização de modo sustentável, considerando-se todos que deles necessitam. Em nome do crescimento econômico, muitos povos foram dizimados, com intervenções no ambiente sendo feitas também em nome do desenvolvimento com reflexos na humanidade que tem sentido os efeitos de sua conduta.

Entretanto, por meio dos movimentos sociais, somados à preocupação dos governantes com relação ao futuro do planeta em tempos de globalização, diversos organismos foram instituídos em defesa da sua sustentabilidade. A representatividade tem sido percebida pela realização de tratados e convenções, através dos quais devem ser formuladas as políticas públicas locais e nacionais e internacionais.

Assim, destaca-se a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, e o Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, que, apesar de não conterem em seus textos menção expressa de cunho ambiental, o certo é que tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm demonstrado interesses comuns com o meio ambiente, principalmente por ultrapassarem fronteiras.

Importante relembrar o Princípio 12 da declaração do Rio (ECO-92) sobre meio ambiente e desenvolvimento: “As políticas com fins de proteção ambiental não devem servir para discriminar ou restringir o comércio internacional. Medidas para controle de problemas ambientais de fronteiras ou globais devem, sempre que possível, serem baseadas em consenso entre os países”.

Na América Latina, foi criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1978, promulgado pelo Brasil pelo Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980, com a participação de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, oportunidade em que os integrantes firmaram compromisso de promover discussões para que o desenvolvimento dos países e da região, relacionado à região amazônica, ocorra de modo sustentável e integrado,



visando à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, bem como à preservação e utilização racional dos recursos naturais.

Artigo I – Às Partes contratantes convém realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios. Parágrafo único. A manifestação expressada demonstra preocupações comuns a todos os países signatários com relação à importância da região amazônica, dentro do espaço territorial de cada um, e a necessidade de haver desenvolvimento regional, observado o equilíbrio entre o econômico e a preservação do meio ambiente, incluindo troca de informações, entendimentos operativos, instrumentos jurídicos.

Portanto, o Tratado deixou de ser apenas um instrumento jurídico e técnico e passou a ter força de lei. Ao analisar o teor do referido decreto, percebe-se a clara intenção com relação à proteção dos recursos naturais e sua utilização de forma racional. Especialmente os Artigos IV e V, que estabelecem que o aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não poderão acarretar restrições, senão as que resultem do Direito Internacional, e que as partes contratantes deverão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos.

Uma das iniciativas foi a criação da Secretaria Permanente, instalada em Brasília desde 2002, articulada a uma estrutura institucional baseada na reunião dos Ministérios das Relações Exteriores dos países-membros e vinculada ao Conselho de Cooperação Amazônica, com uma Agenda Estratégica cujos objetivos garantem a harmonia e o respeito entre os países cooperados.

Quadro 35 - Matriz síntese do plano: mapa de atividades e papel da SP/OTCA

<b>VISÃO DA AMAZÔNIA E DA ÓTICA</b>		
<b>CONTEÚDO TEMÁTICO GERAL</b>	<b>EIXOS DE ABORDAGEM TRANSVERSAL</b>	
		Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis

Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Florestas.</li> <li>• Recursos hídricos</li> <li>• Gestão, monitoramento e controle de espécies da fauna e da flora selvagens ameaçadas pelo comércio.</li> <li>• Áreas protegidas.</li> <li>• Uso sustentável da biodiversidade e promoção do biocomércio.</li> <li>• Pesquisa, tecnologia e inovação em biodiversidade amazônica.</li> </ul>
Assuntos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povos indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial.</li> <li>• Proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e outras comunidades tribais.</li> <li>• Terras e territórios indígenas e outras comunidades tribais.</li> <li>• Novos temas.</li> </ul>
Gestão regional de saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação com outras iniciativas.</li> <li>• Vigilância epidemiológica.</li> <li>• Saúde ambiental.</li> <li>• Desenvolvimento de sistemas de saúde.</li> <li>• Tecnologias para melhorar a eficiência e eficácia de intervenções em saúde.</li> <li>• Determinantes de saúde na Amazônia.</li> <li>• Políticas de recursos humanos para a Amazônia.</li> <li>• Impulso, fortalecimento e consolidação da investigação na Amazônia.</li> <li>• Financiamento da agenda de saúde.</li> </ul>
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura da informação turística na Amazônia.</li> <li>• Criação de circuitos regionais integrados.</li> <li>• Desenvolvimento do turismo de base comunitária ambientalmente sustentável.</li> <li>• Fortalecimento da imagem turística da Amazônia.</li> <li>• Proposta para contar com um mecanismo de financiamento regional de turismo.</li> </ul>
Temas emergentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças climáticas.</li> <li>• Desenvolvimento regional.</li> <li>• Energia.</li> </ul>

Fonte: TCA (2010).

A ênfase dada no Quadro 5 se faz necessária para trazer a reflexão sobre em que medida o governo brasileiro tem considerado os compromissos assumidos no acordo firmado. A intenção dos países cooperados é de extrema relevância, abarcando questões de interesses globais com a definição de “eixos transversais” com o objetivo de alcançar o desenvolvimento com sustentabilidade.

Algumas ações foram traçadas com relação a atividades de preservação e uso sustentável de recursos naturais, integração nacional e educação. Destacam-se três momentos:

1. A VIII Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros da OTCA, realizada na cidade de Manaus, em 14 de dezembro 2004, oportunidade em que o Chanceler Amorim reafirmou o reconhecimento internacional da Amazônia e suas potencialidades e necessidade de projetos que fortaleçam a

organização. No mesmo momento, reforçou-se a soberania de cada país, enfatizando-se que a integração não é incompatível com a soberania. Assim, na “Declaração de Manaus”, entre outros encaminhamentos, reafirmou-se a necessidade de manter relações políticas entre os países na defesa da soberania da Amazônia e a disposição de articular ações conjuntas quanto a interesses comuns, visando à harmonização política nos foros internacionais, em defesa do desenvolvimento sustentável e integral da Amazônia.

2. Outro momento significativo ocorreu em 25 de novembro de 2005, em Iquitos/Peru, por ocasião da IX Reunião da OTCA, reportando-se ao conceito de “cidadania ambiental” como forma de integralizar os ecossistemas andino e amazônico, reconhecendo-se a necessidade de introduzir “equidade e justiça social como princípios orientadores do desenvolvimento”.

3. Em 2006, houve novo encontro em Bogotá/Colômbia, quando Ministros da Defesa e delegados dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) trataram de ações de proteção para as regiões de fronteiras consideradas estratégicas, com o objetivo de consolidar a soberania na região e garantir a preservação de seus ecossistemas, mediante o desenvolvimento autossustentável.<sup>29</sup>

Outras entidades foram constituídas com a finalidade de fortalecer os países da América Latina (ALALC, MCCA, Mercosul etc.). Segundo doutrina de Lima (2013), esses países sofreram profundas transformações em razão da Guerra Fria e da postura hegemônica dos Estados Unidos, obrigando-os a se articularem para fortalecer a política externa com maior autonomia.

Afirma a autora que, embora o capitalismo e a democracia sejam processos dominantes, há que serem consideradas as peculiaridades e diversidades das regiões que compõem esses organismos. Exemplifica a situação da América do Sul como uma das regiões que demonstram essas diversidades, impondo-se ajustar modelos adequados a cada região. Propõe ao debate a distinção entre processos de integração e regionalização.

Argumenta que o processo de integração seja restrito à formação de espaço econômico integrado, enquanto que o regionalismo seria direcionado para processos de cooperação, considerando a dimensão política e geográfica dos países envolvidos, sendo que uma das características do processo de cooperação é não implicar em delegação de soberania.

---

<sup>29</sup>Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2018.

## 7.2 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - O direito à participação dos países e comunidades de fronteira.

O governo boliviano, representado pelo chanceler David Choquehuanca, encaminhou ao Itamaraty um telegrama<sup>30</sup>, externando preocupação e pedindo informações sobre os possíveis impactos ambientais em decorrência das obras das usinas hidrelétricas na Bolívia. Questionou o governo brasileiro com relação à eventual inundação na localidade de Cachuela Esperança, fato que impossibilitaria a construção de uma central hidrelétrica, conforme compromisso assumido por meio do Acordo de Cooperação Técnica para a construção da Hidrelétrica em Cachuela Esperança<sup>31</sup>.

Na mesma oportunidade, foi invocado pelo governo boliviano o Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira, firmado em 15 de agosto de 1990, cujo objetivo era a realização de “estudos coordenados destinados ao aproveitamento racional dos recursos naturais na região do Madeira”. Em resposta, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil convidou Choquehuanca para um encontro que aconteceu em 07 de fevereiro de 2007<sup>32</sup>. Na ocasião, recebeu esclarecimentos sobre o processo de licenciamento das usinas e restou acordada a formação de um grupo de trabalho que não avançou, diante das posições de cada país.

Apesar de terem ocorrido outras provocações por parte do governo boliviano insistindo na ampliação dos estudos para além de fronteiras brasileiras, a posição do Brasil foi encaminhada no sentido de que os empreendimentos a serem instalados seriam em território brasileiro e que compete às autoridades ambientais brasileiras avaliar essas obras. No mesmo momento, o Itamaraty também se manifestou afirmando que a construção das usinas é uma “questão de soberania nacional” e que “não vai atrasar por descontentamento do governo boliviano” (NETO, 2007).

A postura do governo brasileiro afronta os termos do Tratado anteriormente referido, uma vez que não é possível ignorar os interesses da Bolívia com relação à construção das usinas no Rio Madeira. A justificativa dada pelo governo brasileiro sobre os pedidos de informações realizados pelo governo boliviano é impertinente e

---

<sup>30</sup> Telegrama 1797, de 15.11.2006, da embaixada de La Paz.

<sup>31</sup> Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 58, p. 127-128, jul./set. 1988.

<sup>32</sup> Despacho telegráfico 639, de 21.11.2006.

não se aplica, pois há problemas e interesses comuns entre os países. Cita-se o fato de ambos estarem inseridos na Amazônia Continental.

Tem-se que a soberania conceituada tradicionalmente restringe-se ao poder do Estado sobre seus subordinados, não sendo admitida qualquer interferência ou intromissão de outro poder, seja em escala interna ou entre países (DALLARI, 2017). Uma apresentação geral do conceito vincula a soberania como “o direito do Estado à decisão última, tanto com referência a questões internas quanto externas”. Trata-se, portanto, de um conceito duplo de soberania como fator da ordem tanto intra-estatal quanto interestatal” (VOIGT, 2013, p. 105).

O princípio da soberania não pode ser invocado quando existem interesses e demandas recíprocas a serem discutidas. Entretanto, tal expressão vem sendo muito utilizada como forte argumento diante de situações de conflito ou interesses. Enfatiza Dallari (2017) que o conceito de soberania é um dos pilares do Estado Moderno, intrínseco a uma concepção de poder e independência, evocado pelos governantes com relação a possíveis interferências de países estrangeiros. Entende que “a conceituação jurídica de soberania considera irrelevante o potencial de força material, uma vez que se baseia na igualdade jurídica dos Estados e pressupõe o respeito recíproco, como regra de convivência”, sendo antijurídico e uma transgressão à soberania ações de um Estado mais forte sobre um mais fraco (DALLARI, 2017, p. 89).

Não há dúvida de que o poder soberano é absoluto no âmbito interno e pressupõe independência do país em relação aos demais, bem como o direito de agir em conformidade com o seu sistema próprio. Porém, o conceito de soberania não pode ser interpretado de forma isolada quando as ações de um país podem afetar a vida de outro. Nesse contexto, o poder de soberania não tem o condão de significar a total independência do país. A questão impõe que sejam considerados os termos dos Tratados firmados na medida em que há compromissos assumidos de cooperação e solidariedade.

Segundo Paupério (2000, p. 76), o conceito de soberania não pode mais estar atrelado ao ponto de vista interno, diante das relações atualmente mantidas entre os Estados. Afirma ele: “A soberania do Estado não pode ser estática; tem que ser dinâmica, no sentido de se tornar capaz de se adaptar à variedade das circunstâncias que se abrem constantemente na vida dos povos”.

Quando a soberania estiver centrada em questões conflituosas, não pode se tornar empecilho no momento em que há interesses comuns entre países, podendo ser substituída por um modelo colaborativo, de cooperação internacional/regional. Há de ser reconhecida a soberania de cada país sem a necessidade de medir forças. Nesse raciocínio, torna-se importante o reconhecimento dos Tratados, na medida em que neles as regras estabelecidas sejam claras e que ambos reconheçam legítimos os direitos de cada um, sem a sensação de que a soberania esteja ameaçada. No mundo globalizado, onde as nações procuram unir forças, como vem ocorrendo na América Latina, defender a soberania de forma irrestrita e ilimitada está na contramão quanto ao êxito das relações entabuladas entre países, principalmente tratando-se de interesses de natureza transnacional.

Preconizam Kaplan e Katzenbach (1964, p. 149) que há muito tempo a questão de soberania é discutida e utilizada de forma indiscriminada, confundindo-a com liberdade e democracia. Afirma que no mundo contemporâneo não é possível haver a utilização do conceito tradicional e literal em assuntos de interesses comunitários. Observam os autores que não há no Direito Internacional, termo mais embaraçoso que soberania, diante do seu uso ambíguo e desprovido de comedimento, transformando-lhe em uma simbologia de forte conteúdo emocional, de cunho até mesmo apelativo.

Cada vez mais, os países e organizações internacionais buscam discutir problemas que a eles são comuns, sem que haja o comprometimento de sua soberania, visto que, nos foros internacionais, invocar soberania não é salvaguarda de demonstração de poder e independência, principalmente quando se trata de direitos humanos e meio ambiente, reconhecidamente de interesse paritário entre todos os sujeitos aos efeitos de eventual ação de cada país, passíveis de repercutir e comprometer até mesmo a sobrevivência humana, circunstância que tornaria o debate muito mais amplo que o da soberania de cada Estado.

É necessário ultrapassar o conceito de soberania quando o tema em questão se refere ao meio ambiente. A democracia também deve considerá-lo, pois agendas mais agregadoras, tanto nacionais quanto internacionais, podem evitar a desagregação de poder político sobre o território e conflitos entre interesses de grupos e o interesse geral, não se conferindo aos países o direito de, ao usar de seus recursos naturais, provocar danos a outros. (BRUSZTYN, 2013)

O Brasil não considerou tais circunstâncias quando levou a efeito o complexo hidrelétrico do Rio Madeira, o que representa, no mínimo, a desestruturação das atividades e o modo de vida dos que possuem relação direta com as áreas atingidas. E os que não dependem dos usos tradicionais do rio para o exercício de suas vidas têm na construção das usinas a possibilidade de melhorias e perspectivas de ampliação do capital. Os resultados ratificam o fato de que, na Amazônia, políticas de infraestrutura, quando implantadas para atendimento de interesses externos, desestruturam a lógica de organização local, elevando as tensões socioambientais, devido à sobreposição da escala global em detrimento local (BECKER, 2005).

Dessa sorte, é inescapável concluir que a implantação de projetos de magnitude similar àquele do Rio Madeira não consideram a probabilidade – mais que a possibilidade – de atingir populações e regiões que sequer foram objeto de consideração dos estudos relativos à viabilização do projeto.

Ainda que a exatidão não seja objetivo razoável em circunstâncias que tais, o desprezo pela complexidade das ocorrências ambientais não auxilia em nada o ressarcimento dos atingidos – povos e regiões –, deixando de considerar a extensão do processo natural de imposição de consequências a quem desrespeitou o próprio ciclo da vida.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a década de 1970, há um forte movimento quanto à necessidade de mudanças da forma de exploração dos recursos naturais em virtude dos sinais apresentados por grandes catástrofes na natureza. Afasta-se o conceito restrito de proteção ao homem e à sociedade para um conceito amplo integrando aquele ao meio ambiente como condição para garantir qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais, pois não há sobrevivência humana e de todas as espécies sem a manutenção do equilíbrio ecológico.

Nesse contexto, o clima e a energia são responsáveis pela deflagração do processo de reversão. Brusztyn (2013, p.153) exemplifica a crise energética de 1970 – “o primeiro choque do petróleo” –, como marco nas políticas públicas de uma mudança de foco da ação reguladora do Estado, mantendo as salvaguardas ao capital, mas crescendo a preocupação com a proteção ambiental. Nessa época, são constituídos vários organismos e instituições internacionais e convenções relacionadas à mercantilização dos estoques de recursos naturais.

A complexidade do tema exige soluções eficientes para o êxito da proteção ambiental, garantindo simultaneamente a proteção social, mormente quando há diferenças e fragilidades entre as várias regiões. Apesar de o Brasil estar classificado como país de terceiro mundo, conseguiu implementar uma legislação sólida, com diversos instrumentos de proteção que busca assegurar preservação e qualidade ambiental para a presente e futuras gerações e dignidade da pessoa.

A sociedade brasileira tem demonstrado maior envolvimento e assimilação sobre direitos individuais, coletivos e difusos, maior participação com relação a reivindicações sociais, intervindo em políticas públicas em defesa da cidadania e meio ambiente organizando-se de modo a se fazer representar em espaços de discussões, para tanto instrumentos legais não lhes faltam.

A oportunidade de participação, atualmente, se dá numa única oportunidade, ou seja, no momento da publicidade do EIA/RIMA. Entretanto, poderia o órgão licenciador decidir por realizar tantas audiências quanto fossem necessárias para atingir a sua finalidade, pois não há vedação para assim fazê-lo. Questão importante é abrir as discussões a todos os interessados, com o direito de expressão, contribuição, reivindicação ou protesto. Todas as formas de intervenção devem



constar da ata, como resultado da audiência, para que sirvam como indicadores da vontade dos participantes.

Nunca é demais reafirmar que a audiência pública é um instrumento que traz na sua essência verdadeiro exercício de cidadania, não se admitindo seja deturpado e se preste apenas a se tornar um mecanismo de convencimento, na medida em que sejam mascarados os problemas e evidenciadas tão somente as vantagens e benefícios da implantação do empreendimento (MIRRA, 2002). O papel das audiências públicas é efetivamente promover a participação, oportunizando a comunidade, em sua totalidade e sem distinção individual, influenciar a decisão final, ainda que não haja vinculação e obrigatoriedade de serem acatadas as reivindicações feitas.

Pode-se afirmar que o processo de licenciamento ambiental das usinas do Madeira foi bastante conturbado e as comunidades atingidas não tiveram oportunidade de participar do debate, tampouco das decisões quanto aos seus destinos. A falta de oportunidade de manifestação válida e a possibilidade de voz e voto, que seria o ideal, deveriam ocorrer a partir da elaboração do termo de referência, alcançando até o monitoramento da execução das obras e o cumprimento das condicionantes, ocasionou um desequilíbrio de direitos e deveres entre os atores envolvidos direta e indiretamente, que tiveram alterados seus modos de vida, cultura, geração de emprego e renda em suas comunidades. Todas as audiências públicas realizadas ocorreram apenas para referendar decisões já tomadas e em nenhum momento as eventuais manifestações havidas se transformaram em deliberações ou foram consideradas no processo de tomada de decisões, constituindo-se em mero cumprimento do dever legal, sem aproveitamento das informações obtidas na execução dos projetos e da obra.

As interferências desses empreendimentos agravam as fragilidades e particularidades da região, considerando tratar-se da Amazônia, com sua biodiversidade inigualável e habitantes peculiares (seringueiros, ribeirinhos, indígenas, povos transfroteiriços). Há verdadeiro conflito causado pela pressão política e econômica, que interfere nas áreas onde essas pessoas vivem, desrespeitando o planejamento de sustentabilidade para manter o modo de vida próprio e o herdado dos seus ancestrais, obrigando-as à submissão a interesses outros que muitas vezes sequer espelham o das comunidades onde estão inseridas,

na maioria das vezes sem qualquer descompasso com modos de viver urbanos e mais modernos.

As razões pelas quais as decisões são tomadas *prima facie* são assimiladas e aceitas pela população e governos locais, sem maiores questionamentos, como se a complexidade do projeto inibisse a todos até mesmo de obter maior detalhamento de informações pertinentes à obra em si e às suas consequências. O argumento do Governo, sempre justificando a instalação de grandes obras, reside no interesse de desenvolvimento e crescimento econômico de todos, gerando expectativas de que tais empreendimentos beneficiam a população com a geração de emprego e renda; os municípios e os estados, com o aumento na arrecadação de impostos e *royaltes*; além de promover a movimentação da economia local. Concluídas as obras, percebe-se que nada mudou ou mudou para pior, em transformação resultante da não verificação das expectativas criadas e do não cumprimento das promessas feitas por ocasião das tão necessárias discussões de elaboração do projeto e de sua implantação.

Assim, traz-se para o debate conceitos e conflitos socioambientais à luz da legislação vigente e sua evolução como eixo de análise, em abordagem que abarca, de modo prático, o conceito de segurança jurídica dos atingidos e do ambiente frente aos licenciamentos ambientais no Brasil.

Em uma breve reflexão, procurou-se demonstrar as dificuldades em compatibilizar interesses socioambientais e econômicos, diante da política brasileira adotada, como modo eficiente para o crescimento do País. Buscou-se fundamentos teóricos baseados na racionalidade ambiental e na necessidade de reapropriação da natureza, na sustentabilidade e na participação popular, para demonstrar que a utilização dos recursos naturais, como vem ocorrendo, põe em risco de extinção o patrimônio natural e, muito antes, a própria economia.

Destacou-se a análise da participação sociopolítica como forma de mobilização, seja pela modalidade representativa, organizada ou informal, ocupando espaços decisórios em políticas públicas permitindo (ou não) o acesso a programas e ações de governo. Nesse capítulo, o referencial teórico demonstra a realidade e as possibilidades de defesa de temas relevantes para questões sociais e ambientais, bem como as disposições legais que garantem a participação popular como direito fundamental e concepção de cidadania e exercício de democracia.

O referencial teórico para compreender o estudo de caso analisado da implantação das hidrelétricas do rio Madeira, especialmente com relação ao tratamento dispensado aos atingidos, analisa as audiências públicas realizadas e o modelo de remanejamento adotado, abrangendo também os resultados das mudanças ocorridas na vida das comunidades afetadas (cultura, costumes, meios e modos de vida) e do ambiente em que viviam. São inúmeros os estudos que demonstraram os equívocos, os erros de procedimento na implantação e a violação de direitos humanos vivenciados não somente pelos atingidos, mas também por toda a população residente na cidade de Porto Velho e em seus distritos. A população compartilha problemas de falta de estrutura do município, que também tem suportado as inúmeras consequências do empreendimento, instalado nas proximidades na área urbana da cidade, causando colapso na educação, saúde, trânsito, segurança, entre outros.

A pesquisa de campo demonstrou o sentimento dos reassentados e como perderam bens materiais e de valores inestimáveis, reduzindo a qualidade de vida que mantinham a níveis de pobreza e precariedade. Atualmente, vivenciam rotinas diversas das que mantinham anteriormente, tentam adaptar-se a outras profissões, e muitos migraram para o centro urbano, à procura de atividades profissionais e sociais que não faziam parte de sua realidade anterior e para as quais foram premidos pela necessidade, mais que por opção.

Diante desse cenário, o Ministério Público agiu como forma de resistência às pelo órgão licenciador e pelos empreendedores, valendo-se de instrumentos judiciais capazes de promover a defesa dos atingidos e do ambiente. Houve interposição de ações de natureza variada, visando salvaguardar os interesses dos atingidos pelo empreendimento, coibindo os excessos do empreendedor e a inércia do poder público.

Não é possível contextualizar a complexidade de fatores que acarreta a instalação desses empreendimentos, sem considerar que a Amazônia é a maior floresta tropical e reserva natural do mundo, abrangendo os países que compõem a Pan Amazônia. Portanto, o ambiente não tem fronteiras estanques, havendo conexão e interdependência entre os países que se encontram ligados pela floresta e pela água, com repercussões em todo o planeta.

Considerando as premissas acima, realizou-se análise dos tratados adotados pelo Brasil e sua posição e atuação no processo de licenciamento das UHE's do

Madeira, com ênfase na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), bem como o direito à participação dos países e comunidades de fronteira considerando os impactos nos países de fronteira.

Após análise da posição do governo brasileiro em restringir os estudos (EIA/RIMA) apenas no território brasileiro, fez-se abordagem da noção de soberania e suas implicações, distinguindo-se quando trata de um cenário internacional. Há de se distinguir o conceito de soberania estatal, mostrando-se ineficiente quando se extrapolam os limites legais dos Estados, acarretando consequências para outros países, sobretudo quando se trata de questões ambientais, posto que os efeitos decorrentes da ação individual de cada país comprometerão os demais e, em não raras exceções, toda a Terra. O debate contemporâneo sobre o conceito de soberania, quando há interesses relacionados especialmente ao ambiente, está centrado em um novo paradigma, não admitindo nesse contexto total independência das Nações, devendo ser considerados a cooperação e a solidariedade, como preconizam os tratados firmados.

Ainda não há compreensão suficiente para entender que a interdependência dos países e povos, quando se trata de garantias ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, transmigra-se em verdadeiro direito fundamental da dignidade humana. Não se trata de superposição ou limitação de soberania de cada país, mas de relações necessárias à sobrevivência do planeta.

Verifica-se que empreendimentos de grande porte de interesse do Estado ou privados com apoio dos governantes são determinados com fundamento sustentado na “Razão de Estado”, justificando o uso de meios nada ortodoxos em atendimento em regra a interesses políticos. (BOBBIO, 2002).

O governo brasileiro tem manifestado, nos últimos anos, esforços para executar políticas públicas em busca de consolidar-se como país que progride de forma sustentável, utilizando ferramentas e estratégias criadas por inúmeras normas regulamentadoras. Em que pese a legislação existente, pode-se afirmar, da análise dos casos estudados, que a política de governo e a aplicação dos instrumentos legais têm gerado conflitos de ordem social e ambiental. A inexistência de políticas públicas sustentáveis gera o descontentamento não somente dos atingidos, mas de toda a comunidade.

Os estudos realizados, referentes aos empreendimentos hidrelétricos do Rio Madeira, ressentem-se de análises técnicas aprofundadas quanto aos impactos

ambientais e sociais. Os danos ambientais foram resolvidos por medidas compensatórias definidas pelo órgão licenciador, enquanto que os programas sociais foram propostos e realizados à revelia da população, que deveria participar, especialmente para garantir a manutenção e a integridade das comunidades tradicionais e a atividade pesqueira como principal fonte de renda das comunidades ribeirinhas.

A legislação que trata do licenciamento ambiental tem como objetivo regular as consequências ambientais em seus múltiplos aspectos. Entretanto, não se verifica a mesma preocupação quanto aos desdobramentos sociais, pela simples razão de que os danos ambientais são irreversíveis e irreparáveis, restando apenas o ressarcimento pecuniário. A assertiva pode ser facilmente comprovada pelas condicionantes estabelecidas na licença de instalação do empreendimento<sup>33</sup>, que priorizam o dano ambiental, mas não o social, relegado a segundo plano, na medida em que apenas constaram dos Programas do PBA.

A experiência desses anos à frente da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente fez perceber que os processos de licenciamento dos Complexos Hidrelétricos do Rio Madeira não seguem necessariamente a proporcionalidade entre o meio ambiente e a sociedade. Os interesses econômicos têm se sobressaído, principalmente quando há justificativas de fácil convencimento, como foi o caso. A possibilidade de o país não produzir suficiente energia foi o argumento utilizado para justificar o atropelo ocorrido no processo de licenciamento.

Nesse aspecto, a pesquisa pretendeu demonstrar que o sistema de licenciamento ambiental adotado no Brasil é falho e ineficiente. O quadro demonstrativo anteriormente apresentado do processo de licenciamento ambiental, mostra com nitidez que a população atingida pela atividade causadora dos impactos ambientais somente participa do processo após a conclusão da primeira etapa do processo de licenciamento, ou seja, após a elaboração do EIA/RIMA, seguindo a audiência pública, nos moldes explicitados.

Importante reiterar a importância do Termo de Referência (TR) como instrumento eficaz para garantir a elaboração de estudos mais abrangentes, contendo as informações necessárias para minimizar impactos. A 4ª Câmara Técnica do

---

<sup>33</sup>Licença de Instalação nº 540/2008.

Ministério Público Federal (2004, p. 13), ao analisar deficiências em estudos de impacto ambiental de diversos empreendimentos, constatou que:

O chamado Termo de Referência (TR) é um roteiro com a delimitação dos recortes temáticos a serem contemplados nos estudos e avaliações de impactos de um projeto em particular e sua exigência é comum em projetos licenciados pelo IBAMA, por fornecer a moldura teórico-metodológica e as diretrizes temáticas, por intermédio das quais a inserção regional e as alternativas conceituais do projeto serão descritas e avaliadas indiretamente, o termo de referência também define o perfil da equipe técnica responsável pela elaboração do EIA.

Pela definição quanto ao conteúdo e exigências do Termo de Referência, nada mais democrático e razoável que este seja construído com a participação da população, pesquisadores, ambientalistas, sociedade civil organizada, poderes constituídos locais, comunidades afetadas, enfim; de todos que possuem algum interesse ou o mínimo de discernimento quanto ao futuro das áreas atingidas e do próprio planeta, considerando, ainda, os saberes daqueles que habitam o espaço a ser afetado.

A participação popular na elaboração do Termo de Referência como contribuição para a realização dos estudos de impacto ambiental e respectivo relatório ambiental – EIA/RIMA – é da maior relevância, considerando as questões levantadas e por proporcionar o conhecimento da realidade. Não há dúvida de que também a participação popular na construção desse documento facilitará a melhor compreensão dos estudos que serão posteriormente apresentados na audiência pública. Assim, propõe-se a inclusão, no processo de licenciamento, da obrigatoriedade de realização de audiências públicas para ser discutido e construído o Termo de Referência.

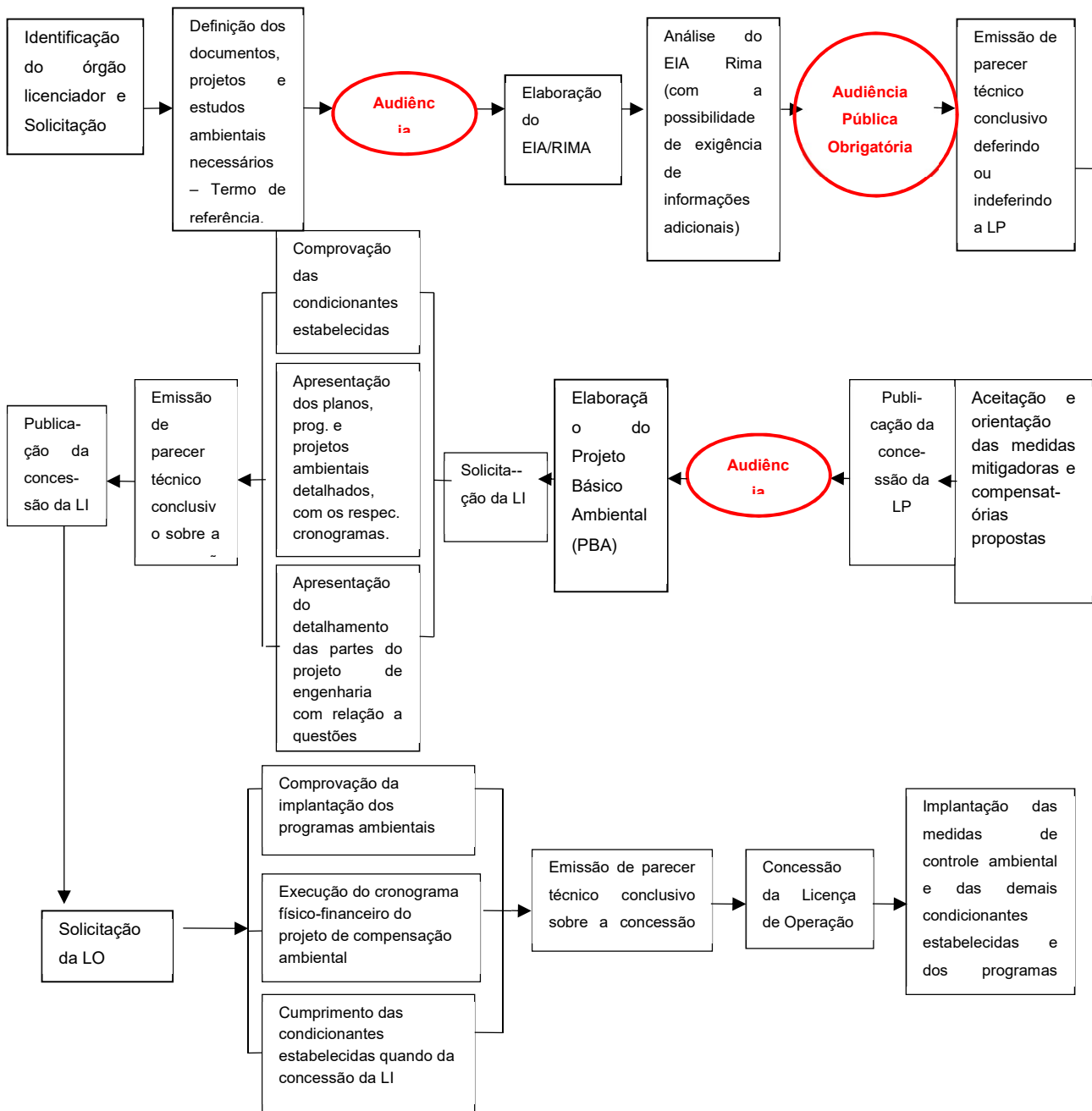
Aprovados os estudos EIA/RIMA, outro dilema se apresenta, e se refere à elaboração do Plano Básico Ambiental (PBA), documento que deve apresentar, detalhadamente, todas as medidas de controle e os programas ambientais propostos no RIMA, sendo condição para a emissão da licença de instalação (LI). Novamente, a inclusão da sociedade permanece invisível. Não há dúvida de que os diretamente afetados pelo empreendimento deveriam ser consultados e participar da sua elaboração, na medida em que o PBA será o manual de instrução do empreendedor com relação ao cumprimento de condicionantes e programas socioambientais a serem executados durante a instalação e operação do empreendimento. É comum a elaboração de programas direcionados aos atingidos não guardarem relação com as

pessoas, sua cultura, seus costumes, modos de vida e principalmente com a forma que promove o sustento das famílias.

Para comprovar a afirmação, é público o descontentamento das comunidades remanejadas e atingidas pela instalação da UHE Santo Antônio, assertiva estampada nas ações ajuizadas, que transferiram ao Poder Judiciário as decisões quanto ao descumprimento e às pendências das condicionantes e programas assumidos nas licenças de instalação e operação, principalmente porque não resultaram em práticas positivas.

Nesse passo, a proposta também inclui, no processo de licenciamento, a participação popular e dos entes públicos (município e estado) nas mais diversas formas de representação, mediante a inserção de audiências públicas para a elaboração do PBA.

Portanto, a inclusão dessas duas intervenções certamente acarretará o aperfeiçoamento da participação popular e proporcionará maior visibilidade e transparência nos processos de licenciamento ambiental no Brasil, cumprindo os princípios constitucionais, dos quais se destaca a dignidade da pessoa e do desenvolvimento sustentável, em efetivo exercício de democracia participativa.



Fonte: TCU (adaptado pela autora, 2019).

Assim, a proposta pode ser visualizada por meio das incursões apresentadas no rito do processo de licenciamento do IBAMA, no quadro esquemático elaborado pelo TCU<sup>34</sup> inserto no acórdão nº 017.834/2009-1, com a observância das Resoluções nº237/97 e 184/2008-CONAMA.

TCU: AC -0968-14/10-P – Acessado em 17.02.1019.



Propõem-se ainda, considerando as deficiências dos órgãos ambientais, modificações com relação à forma como são realizados o monitoramento e a avaliação dos impactos causados pela instalação de grandes empreendimentos.

A literatura tem indicado possibilidades de acompanhamento, conforme anteriormente narrado, entre as quais a designação de comissões interinstitucionais com representatividade da comunidade e de organizações não governamentais (SANCHES, 2013, p. 522).

Considerando a experiência vivenciada no exercício das atribuições na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, ousamos afirmar que, diante da precariedade e dificuldade de organização da própria comunidade afetada e pelas mesmas razões das organizações representativas e governamentais locais, a solução deveria estar afeta ao órgão licenciador, detentor da competência originária para a matéria, conforme disposições legais.

Importante registrar que, a falta de estrutura do aparelho estatal responsável pelo licenciamento, decorrente da escassez de recursos humanos e físicos, torna o processo muitas vezes moroso, porém, bem analisados. Em outros momentos, dependendo do interesse político, há decisões tomadas autoritariamente, muitas vezes contrariando técnicos do próprio órgão licenciador. Em que pesem todos esses entraves, não devem eles ser razão para a flexibilização da legislação, impondo-se o fortalecimento dos órgãos envolvidos e a modernização do sistema de licenciamento.

Assim, as dificuldades enfrentadas, conforme narrado, também não devem representar a oficialização de transferência do monitoramento ao próprio empreendedor. A proposta apresentada é no sentido de que o órgão licenciador deve indicar a quem delegará o monitoramento do empreendimento, a ser custeado pelo empreendedor, sendo que o procedimento administrativo poderá ocorrer por meio de mecanismos jurídicos estabelecidos em legislação vigente.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio Henrique; Santos, Wanderlei Guilherme dos, Coimbra, Marcos Antônio, **Política Social e Combate à Pobreza**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Elefante, 2011.
- ACSELRAD, Henri. **Liberalização a Economia e Flexibilização da Leis– O Meio Ambiente entre o mercado e a Justiça**. Revista de Educação, Ciências e Matemática, V.3, n.3, set/dez, 2013.
- ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Européia**, In: Canotilho, José Joaquim Gomes, Leite, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Brasileiro**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; ABREU, Teresa Lucia Muricy de. Participação social na avaliação do impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. **Confins [online]**, n. 10, 2010. Disponível em: <http://confins.revues.org/6750>>. Acesso em: 15 out. 2017.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In\_ Avritzer, Leonardo & Anastasia, Fátima (orgs.), UFMG, 2006.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- BANK, WORLD THE, Environmental Risk Management Team – Avaliação de Linha de Base das Propostas de Revisão do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil – Uma contribuição para o debate, 2016, p. 1- 28  
[documents.worldbank.org/curated/pt/553231495705155637/pdf/115256-PN-Policy-Notes-Environmental-Licensing-PUBLIC-PORTUGUESE.pdf](https://documents.worldbank.org/curated/pt/553231495705155637/pdf/115256-PN-Policy-Notes-Environmental-Licensing-PUBLIC-PORTUGUESE.pdf) – acessado em 19.03.2019.
- BARBOSA, Nair Palhano. **Setor elétrico e meio ambiente: a institucionalização da “questão ambiental”**. 2001.240 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BAUMAN, Zigmunt; BORDONI, Carlo. **Estado da Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. Revista Estudos Avançados, v.19, n. 53, p.71-86, 2005.

\_\_\_\_\_. Por que a Participação Tardia da Amazônia na Formação Econômica do Brasil. Capítulo 8. p. 201:228, IPEA, RJ 2009. (Livro 50 anos de Formação Econômica do Brasil. Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado)

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUEIRO, Gianfranco. “**Dicionário de Política**”, v. I (A-K), ed. UnB, 11. ed., 2011, coord.trad. João Ferreira.

\_\_\_\_\_, A Era dos Direitos, Nova ed. RJ; Elsevier, 2004, Trad. Carlos Nelson Coutinho

BOFF, Leonardo, **Os limites do capital são os limites da Terra**, Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica>. Acesso em: 01dez.2018.

BRANDON W.Youker. Disponível em: <<http://evaluation.wmich.edu/jmde>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BURAWOY, Michael. **Marxismo Sociológico: quatro países, quatro décadas, quatro grandes transformações e uma tradição crítica**. São Paulo: Alameda, 2014.

BURSZTYN, Maria Augusta, BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de Política e Gestão Ambiental – Caminhos para a Sustentabilidade. Ed. Garamond Ltda. RJ. 2013

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental. Ed. Saraiva, 2007.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas** – Ciência para uma vida sustentável, Trad. Marcelo Brandão Cipolla, São Paulo: Ed. Cultrix, 2002.

CARTILHA de Licenciamento Ambiental/TCU, 2007.

CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar; SANTOS, Leonardo José Cordeiro. Hidrelétricas no Rio Madeira-RO: tensões sobre o uso do território e dos recursos naturais na Amazônia. **Confins [Online]**, v. 15, 2012. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/7758#text>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

COBRAPE. **Parecer Técnico sobre planejamento Regional e Urbano**: Parte B. 2006.v.2.

\_\_\_\_\_. **Parecer Técnico sobre Projeto, Gestão e Políticas Públicas Sociais: Parte B. 2006b. v. 2.**

\_\_\_\_\_. **Parecer Técnico sobre Energia e Desenvolvimento: Parte B. 2006c. v. 2.**

CHOMSKY, Noam, **A Minoria Próspera e a Multidão Inquieta**, Ed. UNB, 1999, 2. ed. Trad. Mary Grace Fighiera Perpétuo.

COIMBRA, Ávila, **O outro lado do meio ambiente**, 2. ed. Campinas Ed. Millennium, 2002.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução 01/86**. Brasília, DF: CONAMA, 1986.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução 09/90**. Brasília, DF: CONAMA, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução 237/97**. Brasília, DF: CONAMA, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Lei 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1981.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica: 2006-2015**. Brasília: MME, 2006.

CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. **Relatório da Comissão de Atingidos por Barragens**. 2010. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br>>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de Missão**. 2016.

COSTA, B. Glemiria, Loks, Rosilene, Matos, S. Duilo. Análise do Relatório do Impacto Ambiental das Usinas Hidrelétricas no Rio Madeira no Município de Porto Velho/RO. V Encontro Nacional da Anppas, 10/2010. Disponível em: [www.anppas.org.br](http://www.anppas.org.br). Acessado em 01.03.2019.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes**. Campinas: Millennium, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.

DANTAS, Marcelo Buzaglo, **Direito Ambiental de Conflitos**, Lumem Juris, Rio de Janeiro, 2015.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIEGUES, A. C. Etnoconservação da natureza: Enfoques alternativos. In: DIEGUES, A. C. (Org.). **Etnoconservação**: novos rumos para a conservação da natureza. São Paulo: Hucitec, 2000. p. 1-46.

DORIA, Carolina Rodrigues da Costa, LIMA, Maria Alice Leite (orgs.). RIO MADEIRA, seus peixes e sua pesca. Ed. Edufro, 2015

DORIA, C. R. C.; ATHAYDE, S.; MARQUES, E. E.; LIMA, M. A. L.; DUTKA-GIANELLI, J.; RUFFINO, M. L.; KAPLAN, D.; FREITAS, C. E. C.; ISAAC, V. N. The invisibility of fisheries in the process of hydropower development across the Amazon. **AMBIO**, 5 dez. 2017. DOI: 10.1007/s13280-017-0994-7.

DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victoria Helena; SANCHEZ, Luiz Henrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana de açúcar. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 4, p. 1075-1094, 2016.

Estudo de Avaliação Ambiental Estratégica. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em 01 jun. 2018.

FARIAS, Talden; **Pontos Relevantes do Licenciamento Ambiental**. In PHILIPPI, Arlindo, Freitas, Vladimir Passos, Spínola, Ana Luiza Silva (orgs.), Direito Ambiental e Sustentabilidade. Ed. Manole, 2016, p. 253:278

FILHO, Haroldo Machado. Org. Carlos Klink. Quanto mais quente melhor? Desafiando a sociedade civil a entender as mudanças climáticas. Petrópolis, p. 22-75, 2007.

FONSECA, Igor Ferraz da *et al.* **Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5799/1/NT\\_n04\\_Fatores-criticos-audiencias\\_Diest\\_2013-maio.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5799/1/NT_n04_Fatores-criticos-audiencias_Diest_2013-maio.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

FRANÇA, Carlos Alberto. **Integração elétrica Brasil-Bolívia**: o encontro no Rio Madeira. Brasília, DF: FUNAG, 2015. (Coleção CAE).

FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. SP: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-516, 2011.

GONÇAVEZ, Maria Eduarda. Direito da Informação: Novos direitos e formas de regulação na sociedade de informação. Coimbra: Almedina, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. A democratização da administração das cidades. Estudo comparativo entre Montevideu e Porto Alegre. **Rev. Políticas Públicas e Sociedade**, 2001, p.56-62.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Democracia, participação e deliberação: contribuição ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. Cívitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, p. 272-276, jul.-dez. 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Tradução Gabriel Cohn e Álvaro Vita. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, n. 36, p. 39-54, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1-2.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11. ed. Tradução Tomas Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. São Paulo: DP&A, 2011.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Bases Epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HERNANDEZ, Francisco Del Moral. **Aqueles que vivem nas margens, às margens da decisão**: controvérsias sobre o uso dos rios e terras ribeirinhas para a geração hidrelétrica. 2006. 204 f. Dissertação (Mestrado) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2006.

HONORATO, G. S. **Gerenciando impactos socioeconômicos: o papel da sociologia na implantação de usinas hidrelétricas no Brasil**. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 86, p. 1-6, jul. 2008.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Disponível em: <<http://www.inpe.br>>. Acesso em: 23 maio 2016.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org.br>>. Acesso em: 14 maio 2016.

JACOBI, Pedro. **Governança institucional de problemas ambientais**. **Política & Sociedade**, n.7, p. 119-137, 2005.

KAPLAN, Morton A. e KATZENBACH, Nicholas de B. **Fundamentos Políticos do Direito Internacional**. Zahar, Trad, Godolphim, Sigrid e Godolphim, Waldir da C., 1964.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como pôr em prática a participação? Algumas questões estratégicas**. In: GRAU, Nuria Cunill; KLIKSBERG, Bernardo; SZEREMETA, Jerzy; FEDOZZI, Luciano; ECHEVERRÍA, Corina. **Gestão Pública e Participação**. Salvador: FLEM, 2005. p. 61-97. Disponível em: <<http://edital.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFlem8-VersaoCompleta.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018. (Cadernos FLEM). v. 8.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia Brasileira. **Estud. av. São Paulo**, v. 16, n. 45, p. 37-61, ago. 2002.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Ort. Ed. Vozes, 4. ed., 2005. Disponível em: [www.passeidireto.com/arquivo/24178873/saber-ambiental-susustentabilidade-complexidade-poder](http://www.passeidireto.com/arquivo/24178873/saber-ambiental-susustentabilidade-complexidade-poder). Acessado: em 22.03.2019.

\_\_\_\_\_. Complexidade, Racionalidade Ambiental e Diálogo de Saberes. **Educação e Realidade**, v. 34, n. 3, p. 17-24, set./dez. 2009.

LIMA, Maria Regina Soares Lima. Relações Interamericanas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, v. 90, p. 167-201, 2013.

LISBOA, Marijane. **Violações de Direitos Humanos Ambientais no Complexo Madeira**: Relatório de Missão realizada ao Estado de Rondônia entre os dias 15 e 19 de novembro de 2007. Brasília, DF: Plataforma DhESCA, 2008. Disponível em: <[http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/Dossie/Mad/Outros%20documentos/Relatorio%20Madeira-DhESCA-direitos%20humanos.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Dossie/Mad/Outros%20documentos/Relatorio%20Madeira-DhESCA-direitos%20humanos.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2016.

LOUREIRO, Violeta. **Amazônia, estado, homem, natureza**. 3. ed. Marília, SP: Cultural Brasil, 2014.  
Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. **Estudos Avançados** 16 (45), 2002, p.107-121.

LUCHMANN, Ligia. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS DA UFSC, 2, 26 abr. 2007. **Anais...** Santa Catarina: UFSC, 2007. p.185-186.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular**. 2ed. SP: Saraiva, 2010, p.296.

MATEOS, Simone Biehler. Participação popular: a construção da democracia participativa. **Desafios do desenvolvimento**, ano 8, n. 65, 2011. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2493:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2493:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

MELO, João de Jesus Silva *et al.* **As hidrelétricas do Rio Madeira no Complexo da Integração Regional Sul-Americana**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE – ENANPPAS, 4, 2008, Brasília. **Anais...** São Paulo: ANPPAS, 2008. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

MELO, João de Jesus Silva; PAULA, Elder Andrade de. As Hidrelétricas no Rio Madeira no Contexto da Integração Regional Sul-Americana. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE – ENANPPAS, 4, 2008, Brasília. **Anais...** São Paulo: ANPPAS, 2008. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

MELLO, Cecília Campello do Amaral; LISBOA, Marijane Vieira. Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma DHESCA: Um Novo Campo de Possíveis. *Estudos Sociológicos*, v. 18, n. 35, p. 367-384, jul-dez. 2013.

MELLO, Neli A. de. Contradições territoriais: signos do modelo aplicado na Amazônia. **Soc. Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 339-360, dez. 2003.

MENDES, José M. **Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2003. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11056/1/Perguntar%20e%20observar%20n%c3%a3o%20basta%2c%20%c3%a9%20preciso%20analisar.pdf>. Acesso em 01. Abr.2019.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

MILL, Stuart. O Governo Representativo. Tradução Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006. (Coleção Grandes obras do Pensamento Universal). v. 56.

MILARÉ, Edis. **Direito ao Ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antonio Herman V. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental**: teoria, prática e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Relatório de Inspeção Técnica das Condições Socioeconômica, Cultural e Ambiental das Comunidades Morrinhos, Riacho Azul e Santa Rita nº 04/2015**. Rondônia: MP, 2015.



MIRRA, Álvaro L. V. **Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

\_\_\_\_\_. **Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira**. 2. ed. São Paulo. Juarez de Oliveira, 2002,

MORET, Artur de Souza. **Parecer Técnico sobre Energia e Desenvolvimento**. Parte B. COBRAPE, 2006.

NETO, E. R. Brasil, Bolívia, o Tratado de Cooperação Amazônica e as hidrelétricas do Rio Madeira. **Revista Faculdade Direito da UFMG**, n. 51, p. 69-91, jul.-dez. 2007.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NOBRE, Carlos, “**Amazônia: fonte ou sumidouro de carbono? Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia**”. Ministério do Meio Ambiente, p.197-224, 2001.

\_\_\_\_\_. “**Mudanças climáticas globais: possíveis impactos nos ecossistemas do país**”. Parcerias estratégicas, n. 12, p. 239-258, set. 2001.  
[http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/186](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/186).

NOBRE, C. SAMPAIO, G. SALAZAR L. “**Mudanças Climáticas na Amazônia**”, *Ciência e Cultura*, v. 59, n.3, p. 22-27, SP, July/Sept.2007.

NUNES, João Arriscado. A “Ciência dos Recursos Naturais” e a reconstrução da economia: zonas de transação e objectos de fronteira. **Oficina do CES**, n. 109, 1998.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito Administrativo moderno. **Verba Júris**, ano 6, p. 269-300, 2007.

OLIVEIRA, Maria Cristina. **Princípios Jurídicos e Jurisprudência Socioambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2009.

OLIVEIRA. Fabiano Melo Gonçalves de. **Direto Ambiental – Difusos e Coletivos**. Bahia: Revista dos Tribunais, 2009. p. 44/45.

ONU. **Declaração do Meio Ambiente**. 1992.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. O conceito polêmico de soberania. In: STELZER, Joana (Org.). **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2000.

PENNA, Carlos Gabaglia. **O Estado do Planeta: sociedade de consumo e degradação ambiental**. RJ: Record, 1ª ed. 1.999.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao meio Ambiente. **Violação de direitos humanos nas hidrelétricas do Rio Madeira:** relatório preliminar de missão de monitoramento. São Paulo, 2011.

PORTAL CONSCIÊNCIA POLÍTICA. **Democracia participativa**. 2016. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PRIEUR, Michel. Droit de l'Environnement. 3e édition. Paris: Dalloz, 1996.

QUEIROZ, Luiz Jardim de *et al.* (Org.). **Peixes do Rio Madeira**. São Paulo: Santo Antônio Energia, 2013. 3v.

RAWLS, Jonh. **A Justiça como equidade**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REBOUÇAS, Lidia Marcelino. **O planejado e o vivido:** o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema. São Paulo: Annablume, 2000.

RELATÓRIO n. 40995-BR – Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate (em Três volumes). Volume I – Relatório Síntese, Documento do Banco Mundial, 28.03.2008. Disponível no site [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br).

RELATÓRIO de Inspeção Técnica das Condições Socioeconômica, Cultural e Ambiental das Comunidades Morrinhos, Riacho Azul e Santa Rita nº 04/2015.

REZENDE, Jaqueline Ogliari. **O viver dos beiradeiros do Madeira:** aspectos da identidade cabocla ribeirinha em Porto Velho. 2013, p.1-35. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Mídia, Informação e Cultura) – Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://myrtus.uspnet.usp.br/celacc/sites/default/files/media/tcc/530-1461-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga e DERANI Cristiane. **Princípios Gerais do Direito Internacional Ambiental**, p.88-122. Org. Rios, Aurélio Virgílio e Irigaray e Carlos Teodoro Huguene. O direito e o desenvolvimento sustentável. Ed. Peirópolis, 2005.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coord.). **20 Anos de Constituição Cidadã**. Brasília: ANFIP, 2008.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em 03 abr. 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- SOUZA, Murilo & PESSOA, Vera, L.S. A contra-reforma agrária em Rondônia: colonização agrícola, expropriação e violência. Anais do V Encontro de Grupo de pesquisa.  
Disponível: [https://drive.google.com/uc?id=0B03f5\\_x4RZfZjJ2bnJDSGtXdFk&export=download](https://drive.google.com/uc?id=0B03f5_x4RZfZjJ2bnJDSGtXdFk&export=download) – acessado em 18.03.2019.
- SALZANO, L. F. **O ciclo de gerenciamento costeiro integrado e a gestão transfronteiriça da lagoa Mirim**. 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático IN: **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.
- SANTOS, Roberto. A questão amazônica e o direito: meio ambiente, soberania, dívida externa, desenvolvimento. **Revista Pará Desenvolvimento, Amazônia Ecológicas**. Belém: IDESP, ed. esp., p. 53, jun. 1992.
- SEMINÁRIO PERU, BOLÍVIA, BRASIL: DESAFIOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE GESTÃO DOS RECURSOS PESQUEIROS NA BACIA DO RIO MADEIRA, Porto Velho/RO, 21 e 22 de maio de 2018.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERRA, Nara Eliana Miller. Compreendendo a lógica do trabalho em populações tradicionais ribeirinhas. **Revista Presença**, n. 22, p. 18-28, 2001.
- SIGAUD, L. Efeitos Sociais de Grandes Projetos Hidrelétricos: As barragens de Sobradinho e Machadinho. 9ª ed. Rio de Janeiro: Museu Nacional, 1986.
- SILVA, José Afonso. **Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros,
- SILVA, Maria das Graças S. N. **O Espaço Ribeirinho**. São Paulo: Terceira Margem, 2003. (Coleção Amazônia).
- SIGH, Rajindra Kaur. **Parecer Técnico sobre Planejamento Regional e Urbano**. Parte B. 2006. v. 2.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SIQUEIRA, Leandro de Castro: Política Ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 425-437, jul.-dez. 2008.
- SOUZA, Maria Adélia (Org.). **Território Brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Ed. Territorial, 2003.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)**. 2002. 117 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democracia: as políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

THUSWOHL Maurício. **Usinas do Madeira: urgência que interessa a poucos**, editor de Meio Ambiente e correspondente da Carta Maior no Rio de Janeiro, 03.06.07.

VAINER, C.B. **Conceito de Atingido: uma revisão do debate**. In: TOTHMAN, F.D (org.). Ed. Vidas Alagadas. Conflito socioambiental, licenciamento e barragens. Viçosa:UFV, 2008, p.39-62.

VOIGT, Rudiger. Quem é o soberano? Sobre um conceito-chave na discussão sobre Estado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 05-113, 2013.

WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. **Kriterion**, v. 54, n. 127, p. 197-210, jun. 2013.

WORKSHOP REPORT. **Amazon dams network: advancing integrative research and adaptive management of social-ecological systems transformed by hydroelectric dams**. Flagstaff/Arizona/USA: Northern Arizona University, 2017.

\_\_\_\_\_. **Tolls and Strategies for Conservation and Development in the Amazon – Lessons Learned and Future Pathways**. Gainesville/Flórida/USA: University of Flórida, 2018.

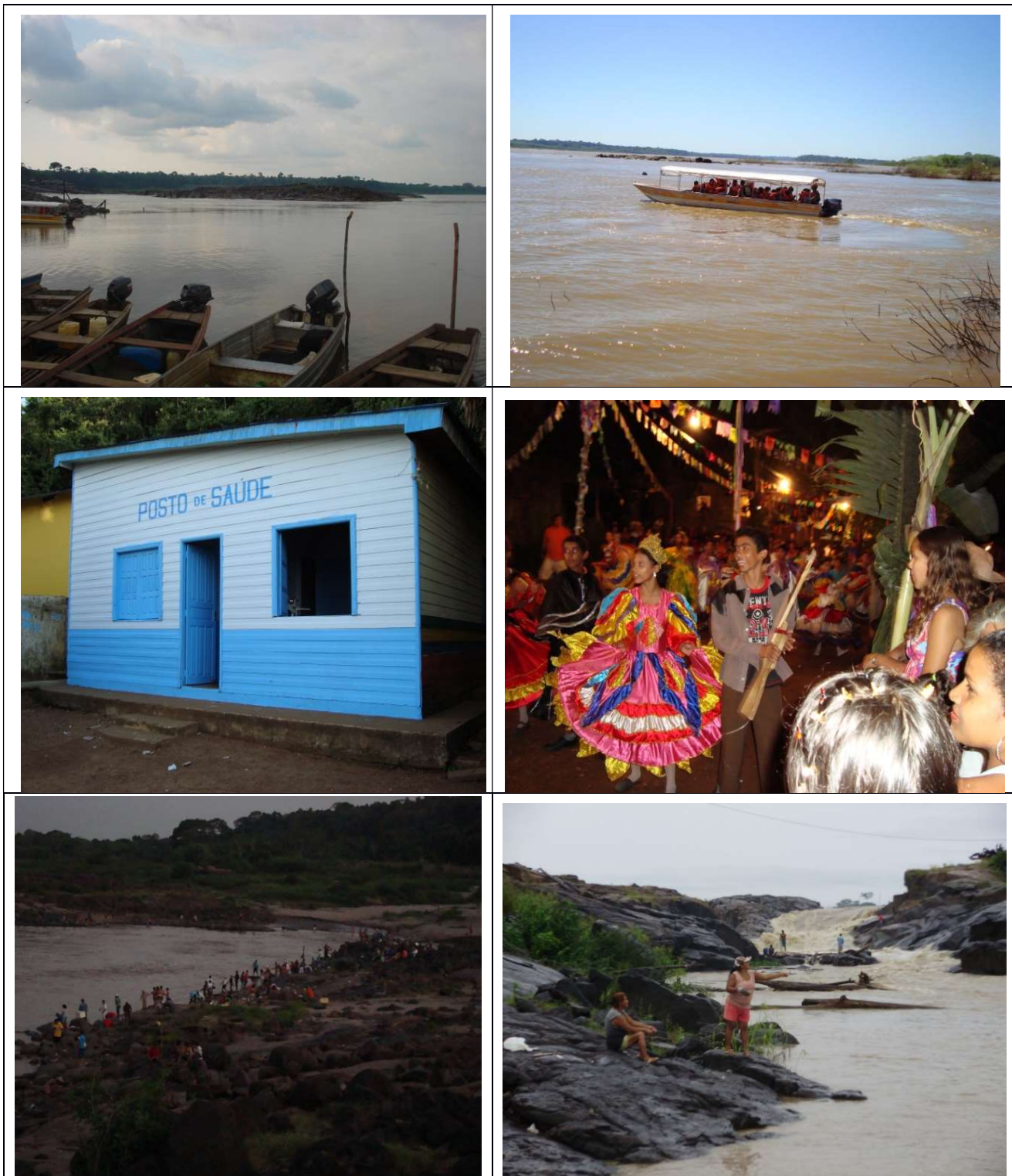
WUNDER, R. Processos de interação social do setor elétrico brasileiro e da legislação ambiental: entre o mundo sistêmico e as racionalidades do mundo da vida. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 7, p 77-94, jan./jun. 2003.

**ANEXOS**

**ANEXO A – ANTIGA CACHOEIRA DE SANTO ANTÔNIO E O MODO DE VIDA  
DAS COMUNIDADES RIBEIRINHAS ANTES DA CONSTRUÇÃO DA UHE SANTO  
ANTÔNIO**



Continua.



Fonte: Fotos cedidas pelos ribeirinhos Mário Marcelo Gonçalves da Silva.

**ANEXO B – SOBREVÃO RIO MADEIRA: USINAS DE SANTO ANTÔNIO E JIRAU**

Fonte: A Autora (2018).



### ANEXO C- REASSENTAMENTO SANTA RITA



**ANEXO D - REASSENTAMENTO MORRINHOS**

Fonte: A Autora (2018)..

## ANEXO E – PANORAMA GERAL DA INSTALAÇÃO DAS USINAS DE SANTO ANTÔNIO E JIRAU



Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ikuuAAIfRH8&feature=youtu.be>.

**ANEXO F - DECLARAÇÕES DE ATINGIDOS**  
**ANEXO F.1 - TERMO DE DECLARAÇÃO DE CIPRIANO RODRIGUES DE SOUZA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*  
 Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
 e da Tutela Coletiva



**DECLARAÇÃO**

No dia 03 de agosto de 2014, às 09h30, compareceram na sede do Ministério Público do Estado de Rondônia no Grupo de Trabalho das Usinas – GT, o Sr. CIPRIANO RODRIGUES DE SOUZA (RG Nº 1172413 SSP/RO e CPF nº 050.405.402-30), Sra. PEDRINA BASTOS DA SILVA (RG nº 82138 SSP/RO e CPF Nº 312.753.112-53), telefone (69) 9967-5740, Sra. VANDETE VIEIRA DOS SANTOS (RG Nº 471673 SSP/RO e CPF nº 859.837.132-72), telefone (69) 9916-1523, Sr. GERALDO RAMOS DE OLIVEIRA (RG Nº 23.880.283-8 SSP/SP e CPF Nº 030.662.458-37), telefone (69) 9997-2028 e Sr. JOSÉ PEREIRA CERQUEIRA (RG Nº 192570 SSP/RO e CPF nº 149.359.432-49), telefone (69) 9916-7687, todos moradores do reassentamento Morrinhos (sentindo Acre, Km 45, lado direito – 18Km), na presença da Assessora Jurídica do GT-MPE/RO, Josiane da Silva Vasconcelos, ao final assinada e informaram:

*"Narram que moravam no distrito de Jaci Paraná, zona rural, e em decorrência da construção da UHE de Santo Antônio, suas terras foram atingidas. Assim, firmaram acordo com a empresa Santo Antônio Energia S.A., consistente na entrega de lates – uma área de 50 hectares (10 hectares de produção e 40 hectares de reserva legal). Ocorre que, estes moradores foram reassentados pela empresa, entretanto, ao ser entregue a terra, perceberam que apenas 10 hectares foram disponibilizados e não 50 hectares. Assim, ao questionar a Santo Antônio Energia S.A., estes informaram que o restante da terra – reserva legal – seria entregue em condomínio, ou seja, em conjunto com todos os reassentados em Morrinhos, tendo em vista a Termo de Acordo proposta pelo empreendedor. No entanto, os declarantes, a maioria não alfabetizados, no ato de assinar o referido termo não sabiam que estavam assinando um acordo onde previa que os 40*

Rua Jamary, nº 1.555 – Bairro Olaria – CEP 76301-917 – Porto Velho/RO – B (69) 3216-3700 (ramal 649)  
 site: www.mp.ro.gov.br – e-mail: pl.ufrron@mp.ro.gov.br

*Cipriano Pedrina Vandete Geraldo José*

Continua.

Continuação do ANEXO F.1 - TERMO DE DECLARAÇÃO DE CIPRIANO RODRIGUES DE SOUZA



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

*em defesa da sociedade*

**Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva**

hectares seriam entregues em condomínio, até porque no ato de assinatura ninguém leu o referido acordo, muito menos a empresa. Informaram que estão há mais de 03 anos morando no reassentamento, e até o presente momento não entregaram a reserva legal como também não indicaram onde será disposição da terra. Na oportunidade relataram que antes de Furnas (contratada pela Santo Antônio), em 2010, começaram as negociações, as terras que detinham em Jaci Paraná, eram produtivas, e viviam da renda de sua produção, bem como a pesca local. Hoje, no reassentamento, não conseguem produzir nada, tendo em vista que a terra é improdutiva, sendo uma terra aberta há mais de 30 anos, degradada. A casa entregue pela empresa apresenta infiltrações, rachaduras e a água é contaminada, sendo certo que a Santo Antônio já fez a análise da água e até o presente momento não entregou o laudo, porém ficaram sabendo através de um advogado chamado José Raimundo de Jesus, Amauri (professor da escola do reassentamento, Morrinhos) e Fabrício (zelador da escola do reassentamento, Morrinhos) que o laudo apresentou contaminação de fezes e urina de gado. Na oportunidade os presentes informaram que no ato de assinar o Termo de Acordo com a SANTO ANTONIO ENERGIA S/A, não tinham condições de interpretar o documento, não sabem os significados de muitas palavras, e só assinaram porque todos os vizinhos estavam assinando e no ato de assinatura não haviam testemunhas, além do mais, estavam sofrendo com a pressão que a empresa fazia em assinar o mencionado termo. Todos alegaram ainda que, tinham uma renda extra da reserva legal que detinham em suas terras: como castanha, açaí, andiroba, copalva, cipó, palha e outros benefícios que era retirados sem degradar a reserva legal. Informaram ainda que o reassentamento está sendo atacado por mosquitos no fim da tarde, e apesar das reclamações a Santo Antônio Energia S.A., esta não resolveu o problema, o que faz com que os moradores fiquem trancafiados em suas residências. No mais, relataram que quando chegaram no reassentamento, receberam mais de 5 (cinco) contas de energia, todas no

Rua Jamacari, nº 11833 - Balneário - CEP: 76301-917 - Fone: Várzea/RG (69) 3216-0700 (ramal 649);  
site: www.mp.rondonia.br - e-mail: promotoria@mp.rondonia.gov.br

Cipriano

Pedrina Vandete Jovale José

J

Continua.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
em defesa da sociedade  
Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva



valor acima de R\$ 200,00 (duzentos reais), sendo que nem moradores tinham nas casas, os quais tiveram que quitar a dívida para ter direito a energia elétrica. Ao final, os moradores desabafaram, pois como estão já com uma idade avançada, não tem mais forças para tentar salvar a terra e obter retorno, tendo em vista estarem no local por 03 anos até agora não obtiveram nenhuma produção com sucesso, por isso compareceram neste órgão requerendo providências. Ressalta-se que o Sr. JOSÉ PEREIRA CERQUEIRA, ajuizou uma ação requerendo providências quanto a situação exposta. Foi informado ainda que, o IBAMA compareceu no reassentamento Morrinhos, fazendo uma vistoria, e afirmou que encaminharia um relatório para Brasília pedindo providências. "

*Cipriano Rodrigues de Souza*  
CIPRIANO RODRIGUES DE SOUZA  
(CPF nº 050.405.402-30)

*Pedrina Bastos da Silva*  
PEDRINA BASTOS DA SILVA  
(CPF nº 312.753.112-53)

*Vandete Vieira dos Santos*  
VANDETE VIEIRA DOS SANTOS  
(CPF nº 859.837.132-72)

**ANEXO F.2 - TERMO DE DECLARAÇÃO DE ERCÍLIA BIGAIR DE AGUIAR****DECLARAÇÃO**

Declaro que autorizo a Sra. AIDEE MARIA MOSER TORQUATO LUIZ, a publicar o termo de declaração que prestei no Ministério Público do Estado de Rondônia, no dia 20.03.19, em sua tese de doutorado.

Porto Velho, 20 de março de 2019.

*ERCÍLIA BIGAIR DE AGUIAR*  
ERCÍLIA BIGAIR DE AGUIAR  
CPF nº 289.866.012-49

Residente no Reassentamento Santa Rita, lote 69, telefone (69) 99968-0961

Continua.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA***em defesa da sociedade*Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva**TERMO DE DECLARAÇÃO**

No dia 20 de março de 2019, às 09h30, compareceu na sede do Ministério Público do Estado de Rondônia no Grupo de Trabalho das Usinas – GT, a Sra. ERCÍLIA BIGAIR DE AGUIAR (CPF nº 289.866.012-49 e RG nº 321861 SSP/RO), residente no Reassentamento Santa Rita, lote 69, telefone (69) 99968-0961, na presença da Assessora Jurídica do GT-MPE/RO, Josiane da Silva Vasconcelos, declarou:

*“Que residia no Assentamento Joana D’Arc I, linha 24, lote 01, desde o ano de 1991. Que ao chegar no Joana D’Arc foram 38 (trinta e oito) pessoas, sendo apenas duas mulheres. Que de todas as pessoas abandonaram a área por falta de infraestrutura, pois eram 06 (seis) quilômetros de água e lama. Que o INCRA colocou eles lá e nunca deu nenhum apoio. Que o nome do assentamento Joana D’Arc foi dado em homenagem a esposa do Dr. Eustáquio, funcionário do INCRA. Que a declarante tem documento que o assentamento chamava-se de Assentamento Auto Madeira – Jaci-Paraná. Que lá permaneceu com sua família 03 (três) anos sem nenhum vizinho ou pessoa no assentamento. Que após 03 anos chegou a família do senhor Martinho. Que a energia e a estrada chegaram após 17 anos de sua permanência no assentamento, mas que 01 anos depois foram remanejados por conta das usinas. Que produzia café, arroz, milho, feijão, cana-de-açúcar, frutas, açaí, galinhas e gados, e nunca passou necessidade enquanto morava no Joana D’Arc. Que seus filhos cresceram, ao todo 09 (nove), no assentamento, bem como um neto, todos saudáveis e felizes. Que com a construção da UHE de Santo Antônio sua propriedade foi atingida, e no dia 11 de abril de 2011 mudou-se o Reassentamento Santa Rita. Que no dia da mudança mostrou-se resistente em sair, pois não havia retirado todos os seus pertences da casa, e os funcionários da empresa Santo Antônio Energia afirmavam que ela sairia por bem ou por mal, momento em que um trator da empresa passou por cima da sua casa e foi arrastando tudo que via pela frente, como móveis e plantações. Que a empresa Santo Antônio não pagou pelo que perdeu no Joana D’Arc. Que chegou no reassentamento Santa Rita muito triste pelo ocorrido. Que ao tentar reestruturar a vida no Santa Rita,*

Rua Jamary, nº 1.555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO – (69) 3216-3700 (ramal 648)  
site [www.mpro.mp.br](http://www.mpro.mp.br) – e-mail: [grupo.usinas@mpro.mp.br](mailto:grupo.usinas@mpro.mp.br)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA***em defesa da sociedade*Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva

*sentiu-se decepcionada, uma vez que tudo que planta morre. Que nunca conseguiu colher uma safra do que já plantou no Santa Rita. Que a terra no reassentamento está contaminada com nematoide, e possui um laudo técnico que comprova. Que ao tentar dialogar com a empresa sobre a doença da terra, e sobre a perda de suas safras, a empresa afirma que foi a declarante que levou a doença da terra para o reassentamento. Que hoje sente-se tão triste que ficou doente emocionalmente, e começou a tratar de depressão, não só a declarante, como seus filhos Gilberto, Edileno, Rolanio, Aguilenes, e que o Sr. Edileno tentou suicídio. Que todos seus filhos apresentam problemas emocionais em razão da saída do Joana D'Arca, porque não conseguiram se adaptar no reassentamento Santa Rita porque é improdutivo, e nem na cidade onde moram atualmente. Que seu filho, Aguilenes, chegou a cursar universidade de Enfermagem, mas nunca conseguiu exercer a atividade, devido a depressão, e que hoje é motorista de uma escola na cidade de Vilhena. Que a empresa repassou o valor de R\$45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) em 2018 para investimento na terra, e após o investimento, a terra continua infrutífera, e não dada assistência técnica pela empresa, como o acordo previa. Que até hoje a declarante e seus filhos nunca recuperaram a renda familiar que tinha no Joana D'Arc. Que o sonho da declarante é ter uma terra boa para produzir. A declarante solicita intervenção do MPE."*

*ERCÍLIA BIGAIR DE AGUIAR*  
ERCÍLIA BIGAIR DE AGUIAR

CPF nº 289.866.012-49

JOSIANE DA SILVA VASCONCELOS  
Assessora Jurídica do GT-MPE/RO  
Cad. 52638

## ANEXO F.3 - TERMO DE DECLARAÇÃO DE JOSÉ ALVES PEREIRA

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL

## TERMO DE DECLARAÇÃO

No primeiro dia do mês de setembro de 2008, na sede da 6ª Promotoria de Justiça da Capital, no edifício da sede central do Ministério Público localizado na Rua Jamari, nº.1555, Porto Velho, compareceu espontaneamente na presença da promotora de Justiça Aídee Maria Moser Torquato Luiz, o Sr. JOSÉ ALVES PEREIRA, brasileiro, casado, nascido em 20.05.41, agricultor, portador da cédula de identidade n. 93676- SSP/RO, residente e domiciliado na Cachoeira de Santo Antônio, Sítio Vista Alegre, Comunidade São Domingos, margem esquerda do rio Madeira. Declara que mora no sítio acima informado desde 16.02.75, desde que se casou com a Sra. Otônia de Lima Pereira e lá tiveram 4 (quatro) filhos, porém 2 (dois) são falecidos. Desde que chegou nesse local produz frutas da região (cupuaçu, caju, biriba, manga, laranja e outras), também tem uma produção grande de açaí nativo; têm uma produção de melão, melancia, feijão de praia, milho e batata doce. afirma que toda a produção é vendida na cidade de Porto Velho; além da produção de frutas, o declarante tem aproximadamente 170 (cento e setenta) carneiros, uma criação de galinhas que produzem ovos que vende no Mercado Central; Também possui 16 cabeças de gado, sendo algumas produtoras de leite que mantém para consumo da família; Declara que o mais importante para o declarante e sua família, que também reside naquele lugar, é a liberdade, a tranquilidade, a temperatura, o sossego, que sabe que irá perder com a chegada das usinas, por isso não aceita a proposta que hoje "eles" apresentam e sim aquela prometida nas primeiras reuniões, "que teria uma vida para melhor", por isso quer receber "uma área feita quando tiver que sair do seu sítio" ou com receber um valor suficiente para comprar uma área

*José Alves Pereira*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL

igual a sua. Declara que gostaria que seus vizinhos também tivessem uma oportunidade de se manterem na mesma situação em que se encontram hoje. Declara ainda, que não quer nem conhecer o local que está sendo destinado para a colocação das famílias que irão ser removidas, "só para visitar os meus amigos e para ver se eles vão estar do jeito que foi prometido"; Declara que tem conhecimento de que a área da agrovila não é boa para a agricultura porque é área de pastagem, só se for corrigida. Tem conhecimento de que alguns amigos seus foram colocados em uma casa na área da agrovila, mas "eles não tem nada para fazer por enquanto e não tem como plantar nada"; espera do Ministério Público "uma força e ajuda, pois sente muita tristeza de deixar o local onde passou a sua vida, e para começar tudo de novo já não tem mais idade". Afirma que nenhuma indenização paga o seu sofrimento.

Lido e achado de conformidade em tudo,  
assina o presente.

*José Alves Pereira*  
JOSÉ ALVES PEREIRA - declarante

*Eliriani dos Anjos da Silva Albuquerque*  
Testemunha: Eliriani dos Anjos da Silva Albuquerque  
Rua Chico Reis, 5460, apto 204, Alphaville  
Porto Velho-RO

*Alma Maria Moser Torquato Luiz*  
Alma Maria Moser Torquato Luiz  
Promotora de Justiça  
Ministério Público de Rondônia

**ANEXO F.4 - TERMO DE DECLARAÇÃO DE JOSÉ CRUZ DE ARAÚJO****DECLARAÇÃO**

Declaro que autorizo a Sra. AIDEE MARIA MOSER TORQUATO LUIZ, a publicar o termo de declaração que prestei no Ministério Público do Estado de Rondônia, no dia 20.03.19, em sua tese de doutorado.

Porto Velho, 20 de março de 2019.

*JESUS CRUZ DE ARAUJO*

JESUS CRUZ DE ARAÚJO

CPF nº 220.868.622-53

Residente no Reassentamento Santa Rita, lote 130



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

*em defesa da sociedade*

Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva

**TERMO DE DECLARAÇÃO**

No dia 20 de março de 2019, às 11h30, compareceu na sede do Ministério Público do Estado de Rondônia no Grupo de Trabalho das Usinas – GT, a Sr. JESUS CRUZ DE ARAÚJO (CPF nº 220.868.622-53 e RG nº 328869 SSP/RO), residente no Reassentamento Santa Rita, lote 130, na presença da Assessora Jurídica do GT-MPE/RO, Josiane da Silva Vasconcelos, declarou:

*“Que residia no Assentamento Joana D’Arc I, linha 24, lote 11, desde o ano de 2002. Que o declarante era do Movimento Sem Terra, e que após meses acampando em frente ao INCRA, o órgão assentou todos. Que o INCRA deu fomento e condições para construção de uma casa no lote. Que lá permaneceu com sua esposa, filho e três netos, até o ano de 2011. Que a energia elétrica chegou no assentamento somente em 2010. Que produzia banana, coco, pupunha, ingá, arroz, farinha, milho, feijão, frutas e galinhas, e nunca passou necessidade enquanto morava no Joana D’Arc. Que costumava pescar no igarapé CEÁRA, perto do seu lote, 700 metros. Que com a construção da UHE de Santo Antônio sua propriedade foi atingida, e em 2011 mudou-se o Reassentamento Santa Rita. Que a empresa Santo Antônio não pagou pelo que perdeu no Joana D’Arc, nem pelo plano de manejo, nem pela sua casa que foi avaliada em \$145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil) reais. Que ao tentar reestruturar a vida no Santa Rita, sentiu-se decepcionado, uma vez que tudo que planta morre. Que antes no Joana D’Arc produzia muita farinha, e sustentava sua família dessa produção, o que não conseguiu reproduzir no Santa Rita. Que nunca conseguiu colher uma safra do que já plantou no Santa Rita. Que a terra no reassentamento está contaminada com doenças, que as últimas plantas que morreram foram, pé de laranja, pé de tangerina, pé de limão, pé de cupuaçu e mangueiras. Que ao dialogar com a EMATER sobre as doenças de sua propriedade, foram detectadas algumas doenças, uma delas é a sigatoka-negra que deu nas bananeiras. Que a empresa repassou o valor de R\$45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) em 2018 para investimento na terra, e após o investimento, a terra continua infrutífera, e não foi dada assistência técnica pela*

*JESUS*

---

Rua Jamary, nº 1.555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO – (69) 3216-3700 (ramal 648)  
site [www.mpro.mp.br](http://www.mpro.mp.br) – e-mail: [grupo.usinas@mpro.mp.br](mailto:grupo.usinas@mpro.mp.br)

Continua.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA***em defesa da sociedade*Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva

*empresa, como o acordo previa. Que o sonho do declarante é ter uma terra boa para produzir, e quer ir embora do reassentamento Santa Rita. Que no dia 17 de janeiro do corrente a propriedade do declarante no Santa Rita foi assaltada, e levaram todo o maquinário que o possuía, motosserra, roçadeira, motor de perfurar o chão, motor de poupa, 4 celulares, um carro S10, televisão e uma moto. O declarante solicita intervenção do MPE.”*

*JESUS CRUZ DE ARAÚJO*  
JESUS CRUZ DE ARAÚJO  
CPF nº 220.868.622-53

JOSIANE DA SILVA VASCONCELOS  
Assessora Jurídica do GT-MPE/RO  
Cad. 52638

## ANEXO F.5 - TERMO DE DECLARAÇÃO DE MARIO MARCELO GONÇALVES DA SILVA



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
em defesa da sociedade

Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva



### TERMO DE DECLARAÇÃO

No dia 11 de junho de 2018, às 9h45, compareceu na sede do Ministério Público do Estado de Rondônia no Grupo de Trabalho das Usinas – GT, o Sr. MARIO MARCELO GONÇALVES DA SILVA (CPF nº 737.323.382-15 e RG nº 547763 SSP/RO), residente no Reassentamento Vila Nova de Teotônio, Rua 10, lote 50, telefone (69) 99945-2504, na presença da Assessora Jurídica do GT-MPE/RO, Josiane da Silva Vasconcelos, declarou:

*“Que antes da usina de Santo Antônio ser instalada, a vila em que morava, Vila de Teotônio, as margens do rio Madeira, praticamente construída “no pé do rio Madeira”, era um local lindo, bonito, rico em pesca, terra fértil pra agricultura e atrativo para o turismo, inclusive, palco de muitas pesquisas internacionais, como americanos e japoneses que estiveram na vila. Que qualquer morador da vila, antigamente, tinha três opções de geração de renda: a pesca, o turismo e agricultura. Que costumavam pescar o ano todo, e usavam vários apetrechos para capturar o peixe, como a tarrafa, groseira, a pesca de cove, burras (espécie de ponte construída de madeira) e malhadeira. Que na área de agricultura não havia desmatamento porque se usava a beira do rio e o próprio rio se encarregava de limpar e corrigir o solo para se plantar. Que na agricultura, costumavam a plantar milho, mandioca, melancia, feijão de praia, banana e outros. Que em relação ao turismo, este acontecia apenas no período de verão, onde os moradores trabalhavam como guias usando suas embarcações para transportar turistas e, as esposas dos pescadores montavam pequenos restaurantes e ofereciam as comidas típicas da região, como por exemplo: o peixe assado, o peixe cozido, caldeirada de peixe e etc. Que qualquer morador tinha como sobreviver, pois existiam muita opções de renda. Que os pescadores não eram dependentes do poder público. Que tinha transporte público, o ônibus, que fazia 3 viagens na vila durante o dia, e que também tinham a opção por via fluvial. Que a comunidade realizava várias festas, como o campeonato de pesca, as festas juninas e as comemorações anuais, como o dia das mães, dos pais e dia das crianças. Que na cachoeira de Teotônio os pescadores eram respeitados, não eram perseguidos, tinham história própria, as crianças tinham infância, tinham lugar para brincar as margens do rio. Que tinham comida de boa qualidade na vila. Que tinham segurança na comunidade, onde*

*Mario Marcelo Gonçalves da Silva*

Rua Jamary, nº 1.555 – Bairro Olaria – CEP 76.801-917 – Porto Velho/RO ☎ (69) 3216-3700 (ramal 648)  
site [www.mpro.mp.br](http://www.mpro.mp.br) – e-mail: [grupo.usinas@mpro.mp.br](mailto:grupo.usinas@mpro.mp.br)

Continua.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

*em defesa da sociedade*

Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva



*o pai passava sua sabedoria para o filho, conhecimento das águas, respeitando a natureza, só tirando dela o necessário para sobreviver. Que viviam em casas simples, feitas de palafitas, em um lugar que hoje não existe mais. Que antes tinha escola com boa educação. Que antes tinham posto de saúde a disposição na comunidade. Que antes não existiam pragas de carapanã, mutuca e bichos peçonhentos, onde os animais não precisavam roubar os quintais das residências para matar sua fome. Que antes tinham tudo, e um ano nunca era igual ao outro. Que a natureza se renovava e garantia a sobrevivência daquele que se sustentava dela. Que hoje o declarante vive no reassentamento Vila Nova de Teotônio com dificuldades. Que no reassentamento não tem transporte público, e que fica longe da capital. Que o declarante hoje não tem renda. Que o peixe acabou depois da construção da usina de Santo Antônio. Que o declarante assim como outros, ficaram a merce do poder público e da empresa Santo Antônio Energia pra sobreviver. Que o hoje no reassentamento Vila Nova de Teotônio não tem lazer, não tem água de qualidade. Que os pescadores vivem na incerteza de pescar, pois se vai em busca do pescado próximo a usina, precisa respeitar a área de segurança, ou se pretende pescar o único peixe que é o pirarucu, sofrem as penalidades da lei, tem seu material apreendido, e conseqüentemente entra no estado de vulnerabilidade. Que vivem sem segurança alguma, sendo que a criminalidade chegou no reassentamento, várias furtos acontecendo. Que várias pessoas já abandonaram suas casas. Que não há apoio do empreendimento na área de desenvolvimento de renda. Que o poder público, Estado e Município, não fazem nada para garantir o básico: transporte, segurança, saúde e educação. O declarante solicita intervenção do MPE.”*

MARIO MARCELO GONÇALVES DA SILVA

CPF nº 737.323.382-15

JOSIANE DA SILVA VASCONCELOS

Assessora Jurídica do GT-MPE/RO

Cad. 52638



## ANEXO F.6 - TERMO DE DECLARAÇÃO DE RAIMUNDO SOARES ALVES



### MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA em defesa da sociedade

Grupo de Trabalho Operacional das Promotorias Cíveis  
e da Tutela Coletiva

#### DECLARAÇÃO

No dia 07 de novembro de 2017, às 09h20, compareceu na sede do Ministério Público do Estado de Rondônia no Grupo de Trabalho das Usinas – GT, o Sr. RAIMUNDO SOARES ALVES (CPF nº 622.056.252-68 e RG nº 611.767 SSP/RO), telefone (69) 99285-1721; residente na comunidade São Sebastião, na presença da Assessora Jurídica do GT-MPE/RO, Josiane da Silva Vasconcelos, declarou:

*“Narrou que chegou na comunidade com apenas 9 anos de idade, e desde então pesca para sua sobrevivência, reside na localidade a 32 anos. Declarou que São Sebastião fica em torno de 5km da barragem da usina, e após a instalação dela a pesca se tornou quase impossível, o peixe praticamente acabou, pois com a construção da barragem, a escada construída para a passagem do peixe não funciona, e boa parte dos peixes morrem triturados, aqueles que não são triturados, morrem com a pressão causada pela turbina. Informa que hoje pesca em frente ao Cai n'Água, mas quase não tem peixe. Antes da construção das usinas, o declarante obtinha uma renda fixa que manter sua família da pesca, hoje não consegue nem o mínimo para sua subsistência, assim trabalha como “bandeirinha”, o chamado táxi fluvial. Relata ainda que perdeu 4 barcos devido a abertura e fechamento das comportadas da usina ser irregular, pois não sabe ao certo quando abre ou fecha, e a empresa não emite nenhuma informação sobre isto; e quando seu barco esta estacionado na beira do rio e há fechamento das comportadas o barco baixa conforme o rio, e quando é aberto as comportas da usina o rio enche rapidamente e o barco por vezes não tem força para flutuar e acaba afundando. Desse modo, solicita intervenção do MPE.”*

*Raimundo Soares Alves*

RAIMUNDO SOARES ALVES  
CPF nº 622.056.252-68

*Josiane da Silva Vasconcelos*  
JOSIANE DA SILVA VASCONCELOS  
Assessora Jurídica do GT-MPE/RO  
Cad. 52638

## ANEXO G - TABELA DE AÇÕES AJUIZADAS PELOS MPF E MPE – 2006 A 2018

	Numeração	Requerente	Requerido	Objeto
01	2009.41.00.005003-4 5ª Vara Federal	MPF MPE	UNIÃO/ INSTITUTO CHICO MENDES– ICMBIO/ ESTADO DE RO	Anular termo de acordo firmado entre os requeridos, que implicava na transferência da Floresta Bom Futuro ao estado de Rondônia, promovendo a regularização fundiária da área, resultando danos ambientais.
02	2006.41.00.0043910-1 5ª Vara Federal	MPF MPE	FURNAS/IBAMA	Suspensão de Audiências Públicas por descumprimento da Resolução 09/87-CONAMA, e a atualização/complementação dos Estudos de Impacto Ambiental na construção das usinas com a inclusão nos estudos dos estados do Acre e Amazonas e outras localidades possivelmente impactadas.
03	8087/2011 045ª Vara Federal	MPF MPE	IBAMA	Impedir a expedição da Licença de Operação em favor da Santo Antônio Energia, em razão dos danos ambientais não previstos na licença de instalação.
04	2009.4 1.00.002420-4 5ª Vara Federal	MPF MPE	Presidente do IBAMA	O servidor infringiu o princípio da legalidade e moralidade, assinou tanto a análise da solicitação da licença quanto a própria licença de instalação.
05	12285- 93.2011.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	IBAMA/ INSTITUTO CHICO MENDES – ICMBIO/ SAE/ ESBR	Recursos das compensações ambientais decorrentes das usinas do rio Madeira serem investidos tão somente nas unidades de conservação situadas no estado de Rondônia, e não destinar recursos para fora do estado, como as requeridas estavam determinando.

Continua.

Continuação do ANEXO G -Tabela de ações ajuizadas pelos MPF e MPE – 2006 a 2018

06	2008.41.00.007770-3 5ª Vara Federal	MPF MPE	Presidente do IBAMA e o IBAMA	Ato de improbidade na emissão das licenças de instalação da UHEs.
07	2007.41.001160-0 5ª Vara Federal	MPF MPE	FURNAS/IBAMA	Direito a informação da sociedade quanto aos impactos e deficiências identificadas nos estudos preliminares que antecederam a construção das usinas.
08	6963- 58.2012.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	IBAMA/ ESBR	Não cumprimento do programa de Prospecção e Salvamento do Patrimônio Arqueológico da Licença de Instalação n. 621/2009.
09	6888- 19.2012.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	IBAMA/ SAE	Aumento da cota do reservatório da Usina de Santo Antônio.
10	2008.41.00.005474-0 5ª Vara Federal	MPF MPE	ANEEL/IBAMA/ CONSÓRCIO ENERSUS	Anular o Leilão 005/2008 e o respectivo contrato de concessão da ENERSUS, em razão de a oferta de preço não contemplar a nova localização do empreendimento da Usina de Jirau.
11	16372- 29.2010.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	UNIÃO/ IBAMA/ ANEEL/ ESBR/MUNICÍPIO DE PVH ESTADO DE RO	IBAMA suspender a Licença de Operação até que se cumpra na área de Nova Mutum: o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas, Programa de Remanejamento da População Atingida e do Programa de Compensação Social.
12	0022812- 30.2012.8.22.0001	MPF MPE	CRUZ ROCHA & JÁCOME ADVOGADOS	Honorários exorbitantes cobrados dos moradores do Bairro Triângulo. Continua.
13	2056- 74.2011.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	IBAMA NORTE BRASIL S.A/ESTAÇÃO TRANSMISSORA S.A./ INTERLIGAÇÃO ELÉTRICA S.A.	Suspender o licenciamento prévio das empresas NORTE BRASIL S.A. e ESTAÇÃO TRANSMISSORA S.A., impondo ao IBAMA a obrigação de dar efetiva publicidade dos Estudos de Impacto Ambiental e realizar audiências públicas para a comunidade atingida.

14	2427- 33.2014.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF/ MPE/ OAB/ DPE/ DPU	IBAMA/ ESBR/SAE	Cheia histórica do Rio Madeira/2014, refazer os Estudos e Relatório de Impacto Ambiental.
15	11187- 73.2011.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPE MPF	IBAMA DENIT CONSÓRCIO M. MARTINS	Impacto na construção da Ponte no Rio Madeira.
16	0025761- 90.2013.8.22.0001 TJ/RO– 1ª Vara da Fazenda Pública	MPE	MUNICÍPIO DE PVH/ CAERD/ ESBR	ESBR- implantar novo sistema de tratamento de esgoto e tratamento de água em Nova Mutum Paraná.
17	1339- 57.2014.4.01.4100 5ªVara Federal	MPF/MPE	IBAMA	“Reunião Pública” sobre o aumento da cota do reservatório da UHE de Santo Antônio.
18	17613- 96.2014.4.01.4100 5ªVara Federal	MPF/MP	SAE	Compensações no Reassentamento Santa Rita, melhoria nas condições de subsistência, terra imprópria para agricultura. Continua. Extinta por TAC
19	8426- 30.2015.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF/MPE	SAE	Compensações no Reassentamento Morrinhos, melhoria nas condições de subsistência, terra imprópria para agricultura. Extinta por TAC
20	5710- 93.2016.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF/ MPE	SAE/IBAMA	Infestação dos mosquitos <i>Mansonia</i> no Assentamento Joana D'Arc após a instalação da Usina de Santo Antônio.
21	0008477- 07.2016.4.41.00 5ª Vara Federal	MPF/MPE	ESBR/IBAMA	Escassez dos peixes no Rio Madeira após a construção da UHE de Jirau.
22	10854- 48.2016.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF/ MPE	SAE/IBAMA	Compensações no Reassentamento Riacho Azul, melhoria nas condições de subsistência, terra imprópria para agricultura.
23		MPE	SAE	

	0014433- 03.2012.8.22.001 Tribunal de Justiça de RO			Famílias do Assentamento Joana D'Arc foram atingidas e não indenizadas, terras encharcadas, isolamento e empobrecimento.
24	0001028- 03.2013.4.01.4100	MPF MPE	SAE	Compensações na Comunidade Vila Franciscana, melhoria nas condições de subsistência, terra imprópria para agricultura.
25	0010239.92-  2015.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF  MPE	SAE	Revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira Mamoré.
26	1000878- 63.2017.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	SAE/IBAMA	Reassentar moradores do Bairro Triângulo em terra da União próximo ao 14 Bis.
27	1001900- 59.2017.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	SAE/IBAMA	Unidades de Conservação afetadas pela UHE de Santo Antônio.
28	100328- 34.2018.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	SAE/IBAMA	Mortandade de peixes após instalação da UHE de Jirau.
29	0009476- 91.2015.4.01.4100 5ª Vara Federal	MPF MPE	ESBR	Repasse de casas do Reassentamento Nova Mutum para Prefeitura de Porto Velho

Fonte: (A Autora, 2018).

**ANEXO H- AMOSTRAGEM DE DOCUMENTOS REFERENTES AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DA  
UHE SANTO ANTÔNIO**

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

LIVRO:



**MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA**  
**SECRETARIA DE ENERGIA**

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA  
COORDENAÇÃO GERAL DE CONCESSÕES



LEGISLAÇÃO

TIPO ATO	Nº ATO	DATA ANO	DATA D. O. U.	PAG. D. O. U.	ROLO MICROF.	Nº FOTOG.
PRT-DNAEE	65	18/03/97	19/03/97	5.528		

**SECRETARIA DE ENERGIA**

**Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica**

PORTARIA Nº 65, DE 13 DE MARÇO DE 1997

O DIRETOR DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA - DNAEE, da Secretaria de Energia, do Ministério de Minas e Energia, no uso das atribuições que lhe confere o inciso XI do Anexo I do Decreto nº 507, de 23 de abril de 1992, e tendo em vista o que consta no Processo nº 48100-001829/96-71, resolve:

Art. 1º Autorizar a PLANEL - Planejamentos e Construções Elétricas Ltda a elaborar os Estudos de Inventário do trecho nacional do rio Madeira compreendido entre a cidade de Porto Velho e a foz do rio Abunã, situado no Estado de Rondônia.

Art. 2º A presente autorização vigorará pelo prazo de doze meses, contados a partir da data de publicação desta Portaria, no qual a autorizada deverá apresentar o Relatório Final, de acordo com as normas do DNAEE.

Art. 3º O prazo desta autorização poderá ser prorrogado por até doze meses mediante a apresentação dos estudos até então realizados, bem como de justificativas para a insuficiência do prazo ora estabelecido.

Art. 4º A presente autorização não assegura nenhum direito à autorizada quanto à obtenção da concessão dos aproveitamentos identificados, que deverá atender às disposições da legislação e normas em vigor sobre a outorga.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ MÁRIO MIRANDA ABDO

(Nº 5.438-5 - 17-3-97 - R\$ 253,37)

Confere com o original  
DNAEE 21/03/97



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

### LICENÇA PRÉVIA Nº 251/2007

O PRESIDENTE SUBSTITUTO DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, designado pela Portaria nº 97, de 02 de maio de 2007, publicado no Diário Oficial da União de 03 de maio de 2007, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 24 Anexo I ao Decreto 4.756, de 20 de junho de 2003, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, publicado no D.O.U. de 23 de junho de 2003, e artigo 8º do Regimento interno aprovado pela Portaria GM/MMA nº 230, de 14 de maio de 2002, publicada no D.O.U., de 21 de junho de 2003, RESOLVE:

Expedir a presente Licença Prévia ao:

**EMPREENDEDOR:** FURNAS Centrais Elétricas S.A.

**CNPJ:** 23.274.194/0001-19

**ENDEREÇO:** Rua Real Grandeza, 219

**CEP:** 22283-900

**CIDADE:** Rio de Janeiro

**UF:** RJ

**TELEFONE:** (21) 2528-3112

**FAX:** (21) 2528-3813

**REGISTRO NO IBAMA:** Processo nº 02001.003771/2003-25

relativa aos Aproveitamentos Hidrelétricos de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira, estado de Rondônia, município de Porto Velho, com potências instaladas de 3.150 MW e 3.300 MW, e áreas dos reservatórios de 271,3 km<sup>2</sup> e 258 km<sup>2</sup>, respectivamente.

A obra é composta por dois barramentos a fio d'água, duas casas de força, vertedouros e turbinas tipo bulbo.

Esta Licença Prévia é válida pelo período de 02 (dois) anos, a contar da presente data, estando sua validade condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos, e dos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste documento.

Brasília, DF 09 JUL 2007

**BAZILEU ALVES MARGARIDO NETO**  
 Presidente do IBAMA  
 Substituto



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**  
**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS**

**LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 540/2008**

**O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**, designado pela Portaria nº 383, publicada no Diário Oficial da União de 03 de junho de 2008, no uso das atribuições que lhe confere o art. 22 do Anexo I do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, que aprovou a Estrutura Regimental do Ibama, publicado no D.O.U de 27 de abril de 2007, e o art. 8º do Regimento Interno aprovado pela Portaria GM/MMA nº 230, de 14 de maio de 2002, republicada no D.O.U de 21 de junho de 2002. **RESOLVE:**

Expedir a presente Licença de Instalação ao:

**EMPREENDEDOR:** MADEIRA ENERGIA S/A - MESA

**CNPJ:** 09.068.805/0001-41

**ENDEREÇO:** Av Juscelino Kubitschek, 1400 Andar 2, Cnj 22 - Vila Nova Conceição

**CEP:** 04543-000      **CIDADE:** SAO PAULO      **UF:** SP

**TELEFONE:** (11) 3702 2250      **FAX:** (11) 3702 2288

**REGISTRO NO IBAMA:** Processo nº 02001.000508/2008-99

**CTF:** 2.489.728

Relativa ao Aproveitamento Hidrelétrico Santo Antônio, destinado a geração de energia elétrica, a ser implantado no rio Madeira, no Estado de Rondônia, município de Porto Velho. O eixo é previsto nas coordenadas geográficas 8º 47' 31" de latitude Sul e 63º 57' 7" de longitude Oeste, especificamente no local denominado Cachoeira de Santo Antônio.

O projeto apresenta potência instalada de 3.150 MW, energia média de 1.973 MW, 44 Turbinas tipo Bulbo, barramento com 2.538 metros de comprimento e altura máxima de 30 metros.

Esta Licença de Instalação é válida pelo período de 04 (quatro) anos, a contar da presente data, estando sua validade condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos, e dos demais anexos constantes dos processos de licenciamento que, embora não transcritos, são partes integrantes deste documento.

Brasília, DF      13 AGO 2008

**ROBERTO MESSIAS FRANCO**  
 Presidente do IBAMA





SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

### LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 1044/2011

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, designado pela Portaria da Casa Civil da Presidência da República de nº. 604 de 25 de fevereiro de 2011, publicado no Diário Oficial da União de 25 de fevereiro de 2011, no uso das atribuições que lhe confere o art. 22 do Anexo I do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, que aprovou a Estrutura Regimental do Ibama, publicado no D.O.U de 27 de abril de 2007, e o art. 95 item VI do Regimento Interno aprovado pela Portaria GM/MMA nº 230, de 14 de maio de 2002, republicada no D.O.U de 21 de junho de 2002; **RESOLVE:**

Expedir a presente Licença de Operação à:

**EMPREENDEDOR:** SANTO ANTÔNIO ENERGIA S.A.

**CNPJ:** 09.391.823/0001-60

**ENDEREÇO:** Av das Nações Unidas nº 4777, 6º andar, sala 1 – Alto de Pinheiros.

**CEP:** 05477-000 **CIDADE:** São Paulo **UF:** SP

**TELEFONE:** (11) 3702.2250

**FAX:** (11) 3702.2250

**PROCESSO IBAMA Nº:** 02001.000508/2008-99

**CTF:** 3.987.180

Relativa à Usina Hidrelétrica de Santo Antônio em implantação no rio Madeira, no Estado de Rondônia, município de Porto Velho. A usina terá a capacidade instalada de 3.150 MW e energia firme de 2.218 MWh gerados por meio de um conjunto de 44 turbinas do tipo bulbo e NA na cota 70,5m (referenciada na 1º Correção da Revisão dos Marcos Altimétricos do IBGE – data 06/10/2009). O barramento com altura máxima de 30m está situado na ilha de Santo Antônio, distando cerca de 7km a montante da cidade de Porto Velho/RO, formando um reservatório de aproximadamente 546 km<sup>2</sup> (em eventos de cheia Q ~ 38.000 m<sup>3</sup>/s) localizado integralmente no município de Porto Velho.

Esta licença de operação é válida pelo período de 04 (quatro) anos, a contar da presente data, estando sua validade condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos, e dos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste documento.

Brasília, DF 14 SET 2011

**CURT TRENNEPOHL**  
 Presidente do IBAMA



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

**LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 1044/2011**  
**1ª Renovação**

A PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, nomeada pelo Decreto de 5 de maio de 2015, publicado no Diário Oficial da União de 6 de maio de 2015, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 22, parágrafo único, inciso V do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, publicado no Diário Oficial da União de 27 de abril de 2007. **RESOLVE:**

Expedir a presente Licença de Operação à:

**EMPREENDEDOR:** SANTO ANTÔNIO ENERGIA S.A.

**CNPJ:** 09.391.823/0001-60

**ENDEREÇO:** Av. das Nações Unidas nº 4777, 6º andar, sala 1 – Alto de Pinheiros.

**CEP:** 05477-000    **CIDADE:** São Paulo    **UF:** SP

**TELEFONE:** (11) 3702.2250

**FAX:** (11) 3702.2250

**PROCESSO IBAMA Nº:** 02001.000508/2008-99

**CTF:** 3.987.180

Relativa à Usina Hidrelétrica de Santo Antônio em implantação no rio Madeira, no Estado de Rondônia, município de Porto Velho. A usina terá a capacidade instalada de 3.568 MW gerados por meio de um conjunto de 50 turbinas do tipo bulbo e NA na cota 70,5m (referenciada na 1º Correção da Revisão dos Marcos Altimétricos do IBGE – data 06/10/2009). O barramento com altura máxima de 30m está situado na cachoeira de Santo Antônio, nas coordenadas geográficas 8° 47' 31" de latitude Sul e 63° 57' 7" de longitude Oeste, rio Madeira, distando cerca de 7km a montante da cidade de Porto Velho/RO, formando um reservatório de aproximadamente 546 km<sup>2</sup> (em eventos de cheia Q ~ 38.838 m<sup>3</sup>/s) localizado integralmente no município de Porto Velho.

Esta licença de operação é válida pelo período de 10 (dez) anos, a contar da presente data, estando sua validade condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos, e dos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste documento.

Brasília, DF    17 MAI 2016.

**MARILENE RAMOS**  
Presidente do IBAMA

26/07/2017

SE/IBAMA - 0418864 - Ofício



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**  
**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS**  
SCEN Trecho 2 - Ed. Sede do IBAMA - Bloco B - Sub-Solo, Brasília/DF, CEP 70818-900

Ofício nº 218/2017/COHID/CGTEF/DILIC-IBAMA

À senhora,  
Aidee Maria Moser Torquatô Luiz  
Promotora de Justiça  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Rua Jamary, rfl 1.555 - Bairro Olaria  
CEP 76.801-917 - Porto Velho/RO

**Assunto: Remanso dos UHÉs do rio Madeira, resposta ao Ofício nº 048/2017/MPE-RO/GT.**

**Referência:** Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 02001.002715/2008-88.

Prezada Promotora,

1. Em atenção ao Ofício nº 048/2017/MPE-RO/GT que encaminha publicação científica sobre o crescimento do reservatório das UHE's de Santo Antônio e Jirau, em 64,5% a mais do apontado nos estudos de impacto ambiental. Informamos que em 21/03/2007 no PT 014 COHID/CGENE/DILIC a equipe técnica concluiu não ser possível atestar a viabilidade ambiental dos AHE's do rio Madeira, devido a entre outros problemas, que as áreas de abrangência da inundação, com a formação dos reservatórios, não levaram em consideração os efeitos de remanso. E com o agravamento dos efeitos de remanso, o assoreamento causaria sobrelevações nos níveis d'água, que também não foi considerado na identificação dos impactos. Assim, as áreas inundadas poderiam ser significativamente maiores, podendo ser o dobro ou mais do que as áreas identificadas e diagnosticadas no Estudo de Impacto Ambiental, causando forte repercussão em todas as análises dos meios socioeconômico, físico e biótico
2. Havendo essa identificação de impactos subestimados referentes ao remanso de ambas usinas, o IBAMA solicitou que novos estudos fossem realizados de maneira a incorporar os efeitos de remanso derivados da média das vazões máximas anuais na formação do reservatório do UHE Jirau e Santo Antônio.
3. Em relação à UHE Santo Antônio, após diversas análises realizadas pelo IBAMA ao longo do processo de licenciamento ambiental, ficou o reservatório, considerando a vazão média das máximas anuais de 38.550 m<sup>3</sup>/s, com uma área de inundação da ordem de aproximadamente 546 km<sup>2</sup>, o que representou um aumento de 101,47% de área alagada em relação ao proposto no EIA, que era uma área de 271 km<sup>2</sup> baseando-se apenas na cota 70m.
4. Já em relação à UHE Jirau, o IBAMA emitiu a Licença de Instalação nº 621/2009, a qual estabelecia, como condicionante 2.5, o dever de se identificar e apresentar em até 60 dias a mancha de inundação do reservatório considerando no mínimo uma vazão correspondente à média das máximas anuais, e os efeitos de remanso derivados e o limite superior do reservatório definido na seção Abunã-Vila, conforme regra operacional constante da Resolução ANA nº 555/2006 e nº 269/2009 incorporadas no processo de licenciamento.
  - 4.1. Como a ESBR, responsável pela UHE Jirau, não cumpriu a condicionante solicitada, no dia 23/03/2011, o IBAMA enviou à ESBR o Ofício nº 174/2011/GP/IBAMA, datado de 21/03/2011,

26/07/2017

SEI/IBAMA - 0418864 - Ofício

informando que, em reunião realizada na Secretaria Executiva do MMA (SECEX), com a participação de representantes do MMA, MME, ANEEL, ANA, IBAMA e EPE, ratificou-se a competência do IBAMA para definição do reservatório de usinas hidrelétricas no âmbito do processo de licenciamento ambiental federal, ficando o reservatório do UHE Jirau definido como sendo a mancha de inundação ocasionada pela implantação do empreendimento e seus derivados efeitos de remanso, para uma vazão representativa de cheia sazonal (equivalente à Média das Máximas Anuais). Esta definição se baseou em critérios técnicos e na constatação de impactos gerados pela implantação do Empreendimento, já identificados no processo de licenciamento, e que deveria ser considerada, obrigatoriamente, para delimitação da Área de Preservação Permanente do empreendimento.

4.2. Somente após a determinação expedida pela Presidência do IBAMA é que a Energia Sustentável do Brasil apresentou os estudos de remanso solicitados, pois refutou por diversas vias administrativas em atender a condicionante estabelecida na Licença de Instalação. Com estes novos estudos a área de inundação do reservatório de Jirau ficou estabelecida em 518 km<sup>2</sup>, representando um aumento de 100,77% em relação a área do reservatório apresentada no EIA que foi de 258 km<sup>2</sup>.

5. Cabe ressaltar que, com a revisão do remanso por ocasião da cheia de 2014, foram estabelecidas novas envoltórias, tendo o reservatório da UHE Santo Antônio aumentado para 585,09 km<sup>2</sup>, e o reservatório da UHE Jirau ficado com um espelho d'água de 619,5 km<sup>2</sup>, ambos para uma vazão corrigida de 38.838 m<sup>3</sup>/s.

6. Portanto, como demonstrado, o IBAMA já em 2007, estava ciente de que os estudos apresentados no âmbito do EIA subestimavam o remanso a ser formado, e que devido ao empenho da equipe técnica em refinar os dados apresentados no processo de licenciamento ambiental, conseguiu identificar este impacto não previsto, proporcionando internalização, por parte dos consórcios responsáveis pelas UHE's do rio Madeira, da área maior a ser alagada e de todos os seus impactos associados.

7. O artigo em questão apresentado, não possui como fontes documentos diretamente do processo de licenciamento ambiental, e sim artigos que têm como referência estudos da época da emissão da Licença Prévia dos empreendimentos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **LARISSA CAROLINA AMORIM DOS SANTOS**, Diretora, em 25/07/2017, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://ibamanet.ibama.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **0418864** e o código CRC **6D3364D0**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 02001.002715/2008-88

SEI nº 0418864



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

**AUTORIZAÇÃO ESPECIAL Nº 15/2018**

**A PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**, nomeada por Decreto de 02 de junho de 2016, publicado no Diário Oficial da União de 03 de junho de 2016, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 23, parágrafo único, inciso V do Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de 2017, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, e entrou em vigor no dia 21 de fevereiro de 2017; **RESOLVE:**

Expedir a presente **Autorização Especial** à:

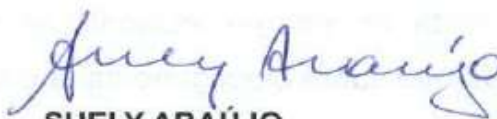
**EMPRESA:** SANTO ANTÔNIO ENERGIA S.A.  
**CNPJ:** 09.391.823/0001-60  
**ENDEREÇO:** Avenida das Nações Unidas, 4.777, 6º andar, sala 1 – Alto de Pinheiros  
**CEP:** 05.477-000      **CIDADE:** São Paulo      **UF:** SP  
**TELEFONE:** (11) 3702.2250      **FAX:** (11) 3702.2250  
**PROCESSO IBAMA Nº:** 02001.000508/2008-99  
**CADASTRO TÉCNICO FEDERAL Nº:** 3.987.180

Para operar, em caráter excepcional, a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio seguindo a regra operativa a seguir:

- Operação na **cota 71,3m**, para vazões afluentes ao reservatório de **até 34.000 m³/s**;
- Operação na **cota 70,5m**, para vazões afluentes ao reservatório **acima de 34.000 m³/s**.

Esta Autorização é válida por 01 (um) ano a partir da data de sua assinatura, estando sua validade condicionada, além do cumprimento de todas as condicionantes estabelecidas na Licença de Operação nº 1.044/2011 (1ª Renovação), ao cumprimento das condicionantes constantes do verso deste documento e dos demais anexos constantes do processo administrativo nº 02001.000508/2008-99 que, embora não transcritos, são partes integrantes deste documento.

Brasília/DF,      30 MAI 2018

  
**SUELY ARAÚJO**  
Presidente do IBAMA