

BELO MONTE E A QUESTÃO INDÍGENA

JOÃO PACHECO DE OLIVEIRA
CLARICE COHN (ORGS.)

SYSNO
PROD

ACERVO FIC

ABA PUBLICAÇÕES

e-ABA
e-books

17 30223914 PROD-23428

COMISSÃO DE PROJETO EDITORIAL

Coordenador

Antônio Motta (UFPE)
Cornelia Eckert (UFRGS)
Peter Fry (UFRJ)
Igor José Renó Machado (UFSCAR)

Coordenador da coleção de e-books

Igor José Renó Machado

Conselho Editorial

Alfredo Wagner B. de Almeida (UFAM)
Antonio Augusto Arantes (Unicamp)
Bela Feldman-Bianco (Unicamp)
Carmen Rial (UFSC)
Cristiana Bastos
(ICS/Universidade de Lisboa)
Cynthia Sarti (Unifesp)
Gilberto Velho (UFRJ) – *in memoriam*
Gilton Mendes (UFAM)
João Pacheco de Oliveira
(Museu Nacional/UFRJ)
Julie Cavignac (UFRN)
Laura Graziela Gomes (UFF)
Lílian Schwarcz (USP)
Luiz Fernando Dias Duarte (UFRJ)
Míriam Grossi (UFSC)
Ruben Oliven (UFRGS)
Wilson Trajano (UnB)

Diagramação e produção de e-book

Mauro Roberto Fernandes

Revisão

Paula Sayuri Yanagiwara

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA

Diretoria

Presidente

Carmen Silvia Rial (UFSC)

Vice-Presidente

Ellen Fensterseifer Woortmann (UnB)

Secretário Geral

Renato Monteiro Athias (UFPE)

Secretário Adjunto

Manuel Ferreira Lima Filho (UFG)

Tesoureira Geral

Maria Amélia S. Dickie (UFSC)

Tesoureira Adjunta

Andrea de Souza Lobo (UNB)

Diretor

Antonio Carlos de Souza Lima (MN/UFRJ)

Diretora

Marcia Regina Calderipe Farias Rufino (UFAM)

Diretora

Heloisa Buarque de Almeida (USP)

Diretor

Carlos Alberto Steil (UFRGS)

www.abant.org.br

Universidade de Brasília. Campus Universitário Darcy Ribeiro – Asa Norte.
Prédio Multiuso II (Instituto de Ciências Sociais) – Térreo – Sala BT-61/8.
Brasília – DF Cep: 70910-900. Caixa Postal nº: 04491.
Brasília – DF Cep: 70.904-970. Telefax: 61 3307-3754.

PLANEJAMENTO ÀS AVESSAS: OS DESCOMPASSOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIAIS NO BRASIL

Marcelo Montaña¹

INTRODUÇÃO: DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

O quadro geral de aplicação da política ambiental brasileira, estabelecido formalmente há 30 anos com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), indica claramente a opção efetuada pelo Estado brasileiro em compor um sistema articulado de instrumentos e agentes institucionais que atuam orientados pelos objetivos estabelecidos – notadamente, em busca da *compatibilização* do desenvolvimento econômico com a qualidade ambiental no país.

Sendo assim, empregando terminologia utilizada por Souza (2000), uma série de instrumentos *de apoio* deve fornecer suporte e subsídios aos instrumentos *de ação*, que por sua vez trariam materialidade à própria política ambiental brasileira justamente por viabilizarem a concretização daquilo que se deseja em termos ambientais em nosso país.

Devido à natureza de “bem comum” (na concepção consolidada por Hardin (1968)) daquilo que se costuma referenciar como “a questão ambiental” (RIBEIRO, 2001) e nos moldes do que preconiza uma leitura teórica da sustentabilidade em seu sentido amplo, a inserção de aspectos ambientais e sociais em processos de tomada de decisão demanda a necessidade de trocas e balanços entre objetivos de naturezas distintas, buscando o equilíbrio entre beneficiados e atingidos.

¹ Docente do Departamento de Hidráulica e Saneamento (EESC-USP) e coordenador do Núcleo de Estudos de Política Ambiental (PPG-SEA/EESC-USP).

Tendo em vista seu objeto específico, as decisões associadas à política ambiental trazem consigo uma série de efeitos práticos que, mediados pela ação do Estado, afetam a implementação de políticas de desenvolvimento. Para determinados grupos, a intervenção do Estado – notadamente aquela associada ao disciplinamento dos impactos causados por empreendimentos e atividades – é compreendida como desnecessária uma vez que os impactos negativos causados seriam compensados pelos benefícios da implantação dos empreendimentos.

Verifica-se, portanto, um embate entre forças que se posicionam como adversárias em torno da condução do modelo de desenvolvimento implementado no país, desequilibrado pelo discurso *acomodativo* que orienta a prática do desenvolvimento sustentável nos dias atuais. No caso brasileiro, esse embate tem colocado em evidência a existência de um abismo entre os tão propagados “pilares da sustentabilidade” (de ordem ambiental, social e econômica) no que diz respeito à capacidade de influência que cada um exerce sobre as decisões tomadas. Afinal, as alterações ambientais e sociais provocadas pelas atividades humanas são ponderadas como *trade-offs* diante da perspectiva de crescimento econômico, legitimando deste modo a prevalência do viés econômico nas decisões associadas à implantação de empreendimentos.

Entre outros exemplos vale citar as aprovações, sob protestos da sociedade civil organizada, comunidade científica e instituições de meio ambiente, das construções das barragens para as usinas hidrelétricas de Três Gargantas (China) e Belo Monte (Brasil). Recentemente, em função de sucessivas crises econômicas, muitos países desenvolvidos adotaram medidas semelhantes para a flexibilização dos critérios ambientais a serem aplicados na avaliação de projetos de desenvolvimento.

Ao lado do desmantelamento da legislação ambiental brasileira, tristemente retratada nas recentes alterações do Código Florestal brasileiro, a constatação da ineficiência da Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) como fruto da visão

cartorial que se insiste em aplicar ao instrumento em nosso país causa extrema preocupação, sobretudo quando se verifica a semelhança com modelos de governança que têm como diretriz a diminuição dos “entraves ao desenvolvimento”,² procurando-se eliminar qualquer tipo de conflito relacionado ao aproveitamento das oportunidades de crescimento econômico (ou a recuperação econômica, em tempos de crise).

Reflexo imediato deste modelo, os impactos ambientais (dos quais derivam boa parte dos impactos sociais) passam a ser analisados precariamente, reduzidos ao seu potencial para mitigação (ou compensação), o que limita sobremaneira a efetividade da avaliação de impacto naquilo que é apresentado como a sua principal contribuição ao processo decisório – estimular a incorporação de aspectos ambientais na concepção de projetos de empreendimentos ou atividades. A partir daí, instrumentos importantes no contexto da política ambiental brasileira, como é o caso do licenciamento ambiental e dos padrões de qualidade ambiental, tornam-se vítimas frequentes de “melhorias” implementadas no sentido de flexibilizar o processo decisório, “agilizando” as decisões em torno das autorizações para implantação e operação dos projetos de desenvolvimento.

O licenciamento ambiental tem sido apontado como o vilão do crescimento econômico, por se tratar de um instrumento “lento, oneroso e ineficaz”.³ Aos poucos, a solução para este problema

2 Nesse sentido, é emblemática a declaração do ex-presidente Lula efetuada em novembro de 2006, durante evento de inauguração de usina de biodiesel em Barra do Bugres (MT), de que o meio ambiente, quilombolas e índios, o Ministério Público e as ONGs seriam “entraves” ao crescimento econômico do país, numa alusão à demora na emissão de licenças ambientais por parte dos órgãos de meio ambiente (ONGs... 2006).

3 Também emblemática, se compreendida à luz da nota anterior, é a nomenclatura utilizada pelo Ministério do Meio Ambiente, para programas de “otimização” dos procedimentos de licenciamento implementados no início das ações ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – “Destrava Ibama” e “Destrava II”.

é associada à simplificação dos procedimentos de avaliação de solicitações de licença ambiental. A eficácia do instrumento passa a ser avaliada pelo tempo de emissão de licenças, e os órgãos de meio ambiente assumem metas a serem cumpridas – um determinado número de licenças a serem expedidas ao longo do ano.

A AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS SOCIAIS NO BRASIL

Desde a aprovação da *US National Environmental Policy Act* (Nepa) em 1969, marco legal para a aplicação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) nos EUA e que se tornou referência para boa parte da legislação em outros países, encontra-se instituído um referencial instrumental para avaliação de impactos que inclui o estudo do “ambiente humano”. Há uma controvérsia, porém, com relação ao alcance de suas regulamentações posteriores para a inclusão de impactos sociais provocados por empreendimentos nas avaliações dos pedidos de autorização (por exemplo, as diretrizes preliminares emitidas em 1973, pelo Conselho de Qualidade Ambiental dos Estados Unidos, para elaboração dos estudos de impacto ambiental, bem como as diretrizes finais emitidas em 1978, não mencionam formalmente o termo “avaliação de impacto social”; tal fato veio a ocorrer apenas em 1986 com a revisão das diretrizes para a avaliação de impacto ambiental, que passam a empregar o termo “impactos socioeconômicos”).

Segundo Burdge (2002), a ausência de uma demanda explícita fez com que, no início da aplicação da Nepa, os impactos sociais fossem incluídos de modo superficial nos estudos elaborados por firmas e consultorias contratadas pelas agências federais norte-americanas – os engenheiros e arquitetos que trabalhavam na elaboração dos estudos ambientais reduziam todo o universo social à descrição de indicadores demográficos e socioeconômicos, sem muita preocupação com a previsão dos impactos sobre as populações e comunidades. Para piorar, “nenhum recurso estava disponível [para o financiamento de pesquisas] para a organização das descobertas sobre os impactos

sociais reveladas pelas avaliações iniciais” (BURDGE, 2002, p. 7), o que contribuiu para o baixo “prestígio” da Avaliação de Impactos Sociais (AIS) dentre os instrumentos de avaliação de impacto.

Basicamente, os impactos sociais associados a projetos de desenvolvimento têm sido descritos por meio de indicadores demográficos e socioeconômicos, sem efeito substancial para a tomada de decisão. Sendo assim, não se utiliza plenamente do potencial da avaliação de impactos sociais, como destacado por Barrow (2010, p. 293), “para identificar e esclarecer as causas dos conflitos ambientais pelo uso de recursos naturais” e para “estabelecer alguma medida para evitar ou mitigar antecipadamente” tais efeitos. Tal fato sugere que as avaliações de impacto voltadas para ações estratégicas e para projetos de desenvolvimento não têm se beneficiado da capacidade da AIS de antecipar e evitar impactos negativos e, por conseguinte, antecipar e evitar conflitos com certos grupos de interesse que, num limite, poderiam inviabilizar a decisão tomada.

Um efeito decorrente dessa situação pode ser ilustrado pela ocorrência regular de conflitos e decisões judiciais em torno de projetos submetidos à AIA,⁴ especialmente quando envolvem, por um lado, demandas (legítimas) por desenvolvimento econômico e, por outro, demandas (também legítimas) pela manutenção de elementos tradicionais (simbólicos), laços culturais e uma série de valores associados a questões identitárias e de comunidades.

De acordo com Carpenter (1999), não havia na Nepa – e, para alguns, ainda não há – o compromisso de incluir o meio socioeconômico nos estudos de impacto, sendo o foco nos meios físico e biótico. A variável social teria sido incluída a partir de uma série de decisões judiciais, que exigiam o balanceamento dos impactos ambientais em relação a fatores econômicos e sociais por meio de uma análise sistemática.

4 A legislação brasileira estabelece que empreendimentos com potencial para causar significativa degradação ambiental devem ser licenciados com base na aplicação dos métodos e procedimentos da AIA, da qual os Estudos de Impacto Ambiental constituem um de seus elementos principais.

As definições atualmente aceitas para a avaliação dos impactos sociais apontam para uma forte correlação com outros instrumentos de avaliação de impactos, embora o instrumento em si não esteja limitado a este universo de aplicação. De acordo com Vanclay (2003, p. 6), a “AIS não deveria ser compreendida apenas como sendo a tarefa de previsão de impactos sociais dentro de um processo de avaliação de impactos”. Ela incluiria os processos de análise, monitoramento e gestão das consequências sociais, propositais ou não, decorrentes de intervenções planejadas, bem como as alterações sociais derivadas, com o propósito de se alcançar um meio ambiente mais sustentável e equilibrado em termos biofísicos e humanos.

A experiência recente em torno da avaliação de impactos relacionada a projetos de desenvolvimento (e especialmente ao que o governo federal tem chamado de “projetos estruturantes” como grandes obras de infraestrutura para geração de energia, transportes, habitação e saneamento) tem demonstrado uma deficiência crônica na AIA e no licenciamento ambiental praticados no país, em que o tempo para a tomada de decisão é alongado pela ocorrência de conflitos intensos e demandas judiciais. Não é incorreto afirmar que os efeitos negativos dessa deficiência são agravados, sobretudo, pelas dificuldades de incorporar adequadamente a análise dos impactos sociais no processo decisório referente à aprovação de empreendimentos.

No caso brasileiro, avaliações efetuadas por Montaño, Utsunomiya e Souza (no prelo) para a verificação dos modos como as variáveis sociais são integradas aos estudos de impacto ambiental demonstram que estas se mantêm restritas ao escopo definido pela legislação federal (ainda que, de fato, a legislação apenas indique uma diretriz básica para a realização de diagnósticos para o meio socioeconômico, que deve ser complementada em função das especificidades de cada caso). Além disso, para um universo amostral de 27 processos de licenciamento, não fica evidente uma convergência entre as variáveis empregadas nos diferentes estudos de impacto, sugerindo uma baixa aprendizagem entre eles.

Tais resultados permitiram aos autores apontar uma deficiência importante nas avaliações de impacto, relacionada à fraca relação entre os estudos de diagnóstico e os impactos avaliados. Essa deficiência fica ainda mais evidente ao se verificar que a análise dos impactos sobre o meio antrópico no Brasil não é realizada de modo estruturado, o que implica em avaliações dispersas e superficiais, basicamente associadas a variáveis socioeconômicas e demográficas, o que raramente se constitui como as questões centrais que deveriam ser investigadas.

Trata-se, portanto, de um problema significativo – por um lado, a baixa capacidade dos profissionais responsáveis pela elaboração e análise dos estudos de impacto ambiental de identificar e incorporar a real dimensão dos aspectos sociais e culturais e, de outro, institucionalmente, a baixa capacidade, ao longo das etapas subsequentes da Avaliação de Impacto Ambiental, de identificar as deficiências apresentadas para os impactos sociais e de solicitar estudos mais consistentes, o que faz com que os impactos sociais dos projetos de desenvolvimento sejam, via de regra, avaliados de modo parcial e insatisfatório –, contribuindo para o surgimento de conflitos e demandas judiciais em torno da aprovação dos projetos.

Assim como descrito por Burdge (2002), pode-se dizer que a AIS no Brasil também padece do fenômeno descrito como “substituição pelo envolvimento do público”, ou seja, em processos que se apresentam como participativos, a avaliação dos impactos sociais termina por ser relegada a um segundo plano, alegando-se que a participação do público em discussões relacionadas aos empreendimentos possa suprir a necessidade de estudos estruturados e metodologicamente consistentes voltados para a identificação de alterações em processos sociais e culturais provocadas pela implantação de empreendimentos e análise de suas consequências. No caso brasileiro, a situação é ainda mais drástica, considerando-se que a inserção da participação pública no planejamento das políticas e projetos de desenvolvimento é algo incipiente – ficando restrita à participação coletiva em audiências

públicas para discussão dos resultados dos estudos ambientais, ou por meio de outros canais formalmente instituídos (mas que normalmente carecem de representatividade e legitimidade, como os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente e a atuação da sociedade civil organizada).

Ainda que seja possível reconhecer avanços substantivos em um número expressivo de projetos de desenvolvimento a partir da contribuição do público em processos participativos, a inexistência de um caminho formalmente estruturado – requisitos legais e diretrizes para a sua elaboração – para a aplicação sistemática da AIS nas avaliações de impacto não permite compreender como razoável a opção de se utilizar a participação social como um mecanismo de incorporação dos impactos sociais, sobretudo por estar sujeita a uma série de acasos.

Os processos de avaliação de impacto ambiental têm sido duramente criticados quando ameaçam (ainda que tecnicamente fundamentados) estender o cronograma de aprovação de empreendimentos considerados estratégicos (ou *estruturantes*) para as políticas governamentais de desenvolvimento. Vide, por exemplo, as recentes polêmicas em torno das avaliações de impacto de projetos associados ao Programa de Aceleração do Crescimento, notadamente com relação à construção de hidrelétricas e projetos de infraestrutura (rodovias, aeroportos, saneamento, habitações) e a espantosa movimentação dos últimos anos para o incremento da produção de etanol no país.

A trajetória da AIS no Brasil segue o processo descrito por Burdge (2002, 2003), com sua inserção no quadro formal da Avaliação de Impacto Ambiental, ausência de elementos efetivos para regulamentação de aspectos metodológicos e aplicados, consolidação de uma visão instrumental do processo de avaliação de impactos (fundamentada em aspectos descritivos de dados demográficos e socioeconômicos), não observância de conceitos e princípios internacionais, e baixa expressividade da pesquisa acadêmica.

O Brasil inclui a variável social em suas AIAs, mas não aplica de modo sistemático a AIS pela ausência de diretrizes formais. O

alto nível de conflitos e demandas judiciais em torno de decisões favoráveis a empreendimentos indica ser este um problema a ser enfrentado, procurando-se melhorar a inserção da dimensão social nas avaliações de impacto voltadas para empreendimentos, mediante o fortalecimento da AIS como elemento de suporte às decisões, amparada por princípios e diretrizes que orientem sua aplicação e lhes assegure efetividade.

PLANEJAMENTO ÀS AVESSAS: O EXEMPLO DE BELO MONTE

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (do inglês United Nations Conference on Environment and Development – Unced) realizada no Rio de Janeiro, em 1992, 191 países se comprometeram a preparar estratégias nacionais para alcançar o desenvolvimento sustentável (UNCED, 1992). Dez anos depois, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no ano de 2002 em Johannesburgo, o compromisso foi reafirmado e a busca pela implementação plena do desenvolvimento sustentável se tornou foco de prioridade internacional de forma oficial por meio dos protocolos resultantes (LITTLE, 2003).

Nessa ocasião foi enfatizado o papel de processos efetivos de planejamento e de formulação de políticas, que possibilitem a integração dos objetivos das diferentes dimensões das políticas existentes como condição crucial para o cumprimento do acordo internacional em se buscar o desenvolvimento sustentável. Essa necessidade ficou evidente a partir da comprovação de que o tratamento desarticulado da questão ambiental não significava apenas um obstáculo para a manutenção da qualidade ambiental, como, ao contrário, deixava o estado do meio seriamente afetado pelos efeitos derivados das políticas setoriais (ALAHUHTA et al., 2010).

A partir dessas constatações, a agenda política de vários países se voltou para a reformulação de seus sistemas de planejamento com vistas à integração, tanto horizontal (entre os diferentes setores e domínios políticos) quanto vertical (entre

atores políticos e diferentes escalas de governança) (COUNSELL et al., 2006; STEAD; MEIJERS, 2009).

No caso do Brasil, cuja tradição de planejamento voltado para políticas de desenvolvimento remete a uma profunda setorialização de temas e instâncias decisórias, tal integração se coloca como uma realidade distante, ainda que reconhecida como necessária. No plano ambiental, sobretudo, a constatação da baixa capacidade de integração, pela via do planejamento, de objetivos e metas estabelecidos para diferentes planos e programas de desenvolvimento deve ser compreendida com preocupação, uma vez que constitui barreiras absolutamente impermeáveis à penetração de aspectos ambientais e sociais como elementos norteadores de políticas públicas.

O quadro apresentado pelo Brasil, sintetizado na Figura 1, pode ser descrito como a seguir.

- Avaliação desarticulada entre políticas, planos e programas e os projetos de desenvolvimento: a falta de alinhamento e integração no planejamento tem como desdobramento imediato a desassociação entre os objetivos das diferentes ações estratégicas, dificultando a inserção da variável ambiental de modo compatível com o nível estratégico, o que resulta muitas vezes em repetições de avaliações ambientais e acúmulo de questões a serem respondidas quando da análise de projetos de empreendimentos;
- Dificuldades para avaliar impactos cumulativos/sinérgicos: a falta de avaliações de impacto para os níveis superiores de decisão (por exemplo, na esfera de planos ou programas) mascara a existência de impactos provocados por intervenções anteriores, que se acumulam ou interagem entre si;
- Análise limitada de temas e alternativas: a inexistência de uma cadeia estruturada de planejamento que antecipe a inserção da variável ambiental no processo decisório implica no estabelecimento de objetivos que podem se mostrar conflitantes

com outros planos e programas, ainda que aparentemente estejam de acordo com a demanda do setor, fazendo com que a disposição para identificação e análise de alternativas por parte dos planejadores seja drasticamente diminuída;

- Conflitos e interrupção do fluxo decisório, como consequência dos itens anteriores.

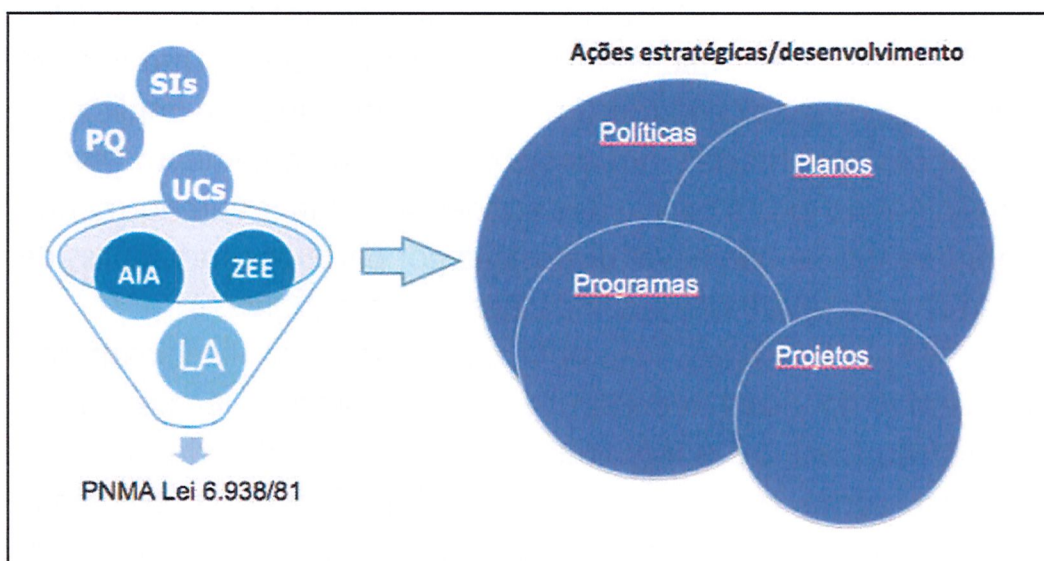


Figura 1 – Desarticulação entre níveis estratégicos de decisão e a aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil (SI – Sistemas de Informação; PQ – Padrões de Qualidade; UC – Unidades de Conservação; AIA – Avaliação de Impacto Ambiental; ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico; LA – Licenciamento Ambiental).

Compreendem-se, portanto, as origens do que chamamos de *planejamento às avessas* no Brasil. Trata-se de um processo de planejamento voltado para objetivos imediatos e que atendem a um setor/segmento específico, sem integração com os demais setores e muito menos com variáveis de outra natureza que não as econômicas. Em decorrência, e tendo em vista a necessidade de fornecer respostas ambientais a uma série de instrumentos que (ainda) insistem em existir, eis que o aspecto *acomodativo* do desenvolvimento sustentável é convocado para validar os projetos de empreendimentos (sobretudo quando associados a elementos *estruturantes* do crescimento econômico do país).

Em outras palavras, o que se tem como referência é a sensação de *permissividade* em termos ambientais e sociais quando da implantação de projetos de desenvolvimento. A meta, portanto, deixa de ser a *prevenção* e antecipação dos efeitos causados pelos empreendimentos, por meio da modificação e aperfeiçoamento dos projetos, e passa a ser a *correção*, por meio da mitigação e compensação, daqueles efeitos que tenham sido identificados nos estudos ambientais. Mesmo nos casos em que o conflito passa a ser mediado na esfera pública, após a intervenção dos atingidos, a solução tipicamente encaminhada não implica em alterações substanciais nos projetos de empreendimento (afinal, considerando toda a cadeia de decisões já tomadas anteriormente, compreende-se não haver disposição por parte dos tomadores de decisão para revisões e modificações em seus projetos).

Tome-se como exemplo o caso do licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte, localizada no estado do Pará, às margens do rio Xingu, considerado bastante singular como elemento ilustrativo das discussões efetuadas no presente texto. A despeito de toda a magnitude e inegável relevância no quadro estratégico para o setor elétrico do país, a desarticulação demonstrada pelos planejadores responsáveis por sua implantação e o descaso com que foram tratadas as questões ambientais e sociais chegam a ser inacreditáveis, dada a quantidade de decisões desencontradas que cercam o histórico deste empreendimento.

No que diz respeito ao escopo do presente texto, vale destacar a falta de planejamento verificada em elementos essenciais ao projeto. A começar pelos custos e capacidade de geração de energia estimados para o empreendimento, tomem-se dois extratos de notícias veiculadas pela imprensa ao longo do ano de 2010, às vésperas do encerramento da primeira licitação para definição dos consórcios responsáveis pela construção e operação da usina.

- Custos: “Não se sabe ao certo quanto custará. O governo fala em R\$ 19,6 bilhões; investidores estimam que os custos serão

de até R\$30 bi” (fonte: MAGALHÃES, 2010);

- Potência: A capacidade de geração de energia a partir do potencial instalado é muito mais baixa do que a média das hidrelétricas. [...] Nas épocas de seca, Belo Monte tem como garantir apenas 40% de sua capacidade” (MAGALHÃES, 2010).

Como se verifica, a baixa capacidade de planejamento não é afeita apenas às questões ambientais e sociais. Eis que o modelo de *planejamento às avessas* tem se mostrado eficiente, no sentido de assegurar a continuidade do processo mesmo sem que se tenham definidos os elementos fundamentais para a implantação do projeto. Segundo esse modelo, depositam-se as fichas na *viabilização a posteriori* de tudo aquilo que se mostrar essencial para o convencimento dos atores envolvidos com a decisão tomada: aos investidores, declarações de confiança e artifícios empregados para assegurar a viabilidade dos investimentos; aos órgãos ambientais, elaboração de planos e programas de mitigação e compensação para os impactos a serem causados; à sociedade e aos atingidos, o discurso do desenvolvimento sustentável.

Belo Monte está fora dos padrões do investimento privado, diz EPE.

O presidente da estatal EPE (Empresa de Pesquisa Energética), Maurício Tolmasquim, reconheceu hoje que a usina de Belo Monte, licitada neste ano, está ‘fora do padrão do investimento privado’, justificando a pesada participação de estatais e fundos de pensão no projeto. ‘É uma usina que se você [Estado] largar não vai sair’, disse Tolmasquim, em referência ao gigantismo do projeto. A usina terá capacidade de geração de 11.000 MW e será a segunda maior do país (SOARES, 2010).

Eletrobras compra energia livre de Belo Monte para garantir financiamento.

Eletrobras confirmou nesta terça-feira que garantiu a compra da energia destinada ao mercado livre da usina hidrelétrica de Belo Monte como forma de garantir que sejam

fechados os contratos de financiamento para a obra. [...] Segundo o diretor financeiro e de relações com investidores da Eletrobras, Armando Casado, ‘a gente realmente já garantiu a compra de energia... É uma operação normal e pretendemos colocar essa energia no mercado’, afirmou o executivo em teleconferência com analistas sobre o resultado da Eletrobras do segundo trimestre de 2010 (REUTERS, 2010).

Governo monta plano sustentável para região de Belo Monte.

A região de integração do Xingu, que abrange dez municípios do Pará, onde será construída a usina hidrelétrica de Belo Monte, terá um plano de desenvolvimento sustentável, que vai incluir ações na área de regularização fundiária, licenciamento ambiental, capacitação da população local, ampliação de escolas e universidades públicas, universalização do acesso à energia elétrica e melhoria dos transportes rodoviário e hidroviário. O objetivo do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu é preparar a região para os grandes impactos das obras de infraestrutura que estão sendo feitas, especialmente da usina de Belo Monte. ‘É um conjunto de políticas públicas para dar conta do crescimento populacional que a região vai ter’, explica o subchefe adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, JohannessEck (CRAIDE, 2010).

Em termos do licenciamento ambiental, surgem manifestações de exigências de novos estudos (“complementares”, como estudos etnográficos para caracterização das populações indígenas sujeitas aos efeitos do empreendimento; novos estudos hidrológicos para determinação da vazão histórica do rio Xingu; estudos geomorfológicos para identificação das alterações sobre a dinâmica de transporte de sedimentos etc.), manifestações da sociedade e comunidade científica contestando determinados pontos do projeto, questionando até mesmo sua viabilidade técnica, demandas judiciais solicitando a in-

terrupção do processo. Por sua vez, a estrutura institucional é pressionada a dar o respaldo necessário, e o faz com singular desfaçatez:

Minc afirma que licenciamento não atrapalha PAC

O ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, afirmou hoje que o licenciamento ambiental não é problema para o andamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). ‘Não há nada significativo do PAC parado por causa de licenciamento ambiental’. Ele acrescentou que ‘em matéria de licenciamento do PAC, licenciamento ambiental deixou de ser o problema’. Minc disse, desde que assumiu o ministério, há um ano, a principal preocupação tem sido ‘agilizar e simplificar o processo de licenciamento ambiental, mas aumentando o rigor’. (MINC..., 2009).

Lula quer agilizar licenciamento ambiental [...]

Em reunião ministerial na manhã desta terça-feira, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva pediu aos seus ministros que simplifiquem as regras de licenciamento ambiental para dar agilidade à realização de obras de infraestrutura. [...] O ministro Alexandre Padilha (Relações Institucionais) não deu detalhes desses projetos e disse que estão ainda sendo trabalhados pelo governo. Quanto às licenças ambientais, afirmou que as regras em cada ministério são diferentes, o que atrasa sua concessão. ‘A proposta é que os ministros apresentem até setembro propostas. Vamos fazer revisão de procedimentos internos para que se acelere o licenciamento ambiental’, disse (IGLESIAS, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto buscou discorrer sobre as bases para a ineficiência da avaliação de impactos ambientais e sociais como instrumentos de mediação das decisões relacionadas à implantação de empreendimentos e atividades no país, tomando como ponto de partida a realização de algumas reflexões amparadas em elementos conceituais que descrevem o campo de atuação da política ambiental brasileira.

Procurou-se evidenciar a existência de uma questão estrutural por trás dos embates vivenciados cotidianamente no universo de aplicação dos instrumentos de política ambiental, relacionada ao tratamento absolutamente desbalanceado que é dado aos aspectos econômicos, ambientais e sociais como variáveis intervenientes no planejamento de projetos de desenvolvimento.

Tal questão é ilustrada de modo claro pela observação do quadro geral do licenciamento ambiental no país em que atuam, por um lado, os instrumentos de apoio ao processo decisório orientados para o disciplinamento do uso do território e seus recursos naturais, voltados para interesses difusos e objetivos de longo prazo, construídos com base em princípios como descentralização e participação da sociedade e, por outro, a legitimação da supremacia do aspecto econômico no processo decisório a partir do discurso *acomodativo* que orienta o paradigma do desenvolvimento sustentável nos dias atuais.

No caso brasileiro, a situação assume ares mais dramáticos, dada a vulnerabilidade demonstrada pelas instituições que integram o processo decisório em relação a artifícios que venham legitimar um modelo de planejamento focado na viabilização *a posteriori* das decisões tomadas. Em outras palavras, com o desmantelamento da estrutura ambiental no Brasil, assistimos à precarização daquilo que um dia foi comemorado como uma conquista de toda a sociedade e que, agora, a torna refém de um malfadado jogo de soma negativa.

REFERÊNCIAS

- ALAHUHTA, J.; HOKKA, V.; SAARIKOSKI, H.; HELLSTEN, S. Practical integration of river basin and land use planning: lessons learned from two Finnish case studies. *The Geographical Journal*, v. 176, n. 4, p. 319–333, Dec. 2010.
- BARROW, C. J. How is environmental conflict addressed by SIA? *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, p. 293–201, 2010.
- BURDGE, R. J. Why is social impact assessment the orphan of the assessment process? *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 20, n. 1, p. 3–9, Mar. 2002.

------. Benefiting from the practice of social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 21, n. 3, p. 225–229, Sept. 2003.

CARPENTER, R. A. Keep EIA focused. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 19, p. 111–112, 1999.

COUNSELL, D.; ALLMENDINGER, P.; HAUGHTON, G.; VIGAR, G. 'Integrated' spatial planning – is it living up to expectations? *Town & Country Planning*, v. 75, n. 8, p. 243–246, Sept. 2006.

CRAIDE, S. Governo monta plano sustentável para região de Belo Monte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 ago. 2010. Caderno Ambiente.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, Washington, DC, v. 162, n. 3.859, p. 1.243–1.248, Dec. 1968.

IGLESIAS, S. Lula quer agilizar licenciamento ambiental e definir marco regulatório na comunicação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 ago. 2010. Caderno Poder.

LITTLE, E. P. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: ----- (Org.). *Políticas ambientais no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2003.

MAGALHÃES, J. C. Leilão de usina de Belo Monte volta a ser suspenso. *Folha de São Paulo*. 19 abr. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u723007.shtml>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

MINC afirma que licenciamento não atrapalha PAC. *Jornal do Brasil*, São Paulo, 3 jun. 2009.

MONTAÑO, M.; UTSUNOMIYA, R.; SOUZA, M. P. The need for SIA in Brazil: towards improvements in development projects. Trabalho submetido à *Environmental Impact Assessment Review*. No prelo.

ONGs protestam contra críticas de Lula a ambientalistas. *Ambiente Brasil*. 27 nov. 2006. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2006/11/27/28066-ongs-protestam-contra-criticas-de-lula-a-ambientalistas.html>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

REUTERS. Eletrobras compra energia livre de Belo Monte para garantir financiamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 ago. 2010. Caderno Mercado.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto Acadêmica, 2001.

SOARES, P. Belo Monte está fora dos padrões de investimento, diz EPE. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jul. 2010. Caderno Mercado.

SOUZA, M. P. *Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática*. São Carlos: Riani Costa, 2000.

STEAD, D.; MEIJERS, E. Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice*, v. 10, n.3, p. 317–332, 2009.

UNCED. Rio Declaration, United Nations Conference on Environment and Development. UN, Rio de Janeiro, Brasil. 1992. Disponível em: <http://www.unesco.org/iau/sd/rtf/sd_erio.rtf>. Acesso em: 06 nov. 2012.

VANCLAY, F. International principles for Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 21, n. 1, p. 5–11, Mar. 2003.

