

Planejamento antes do licenciamento ambiental

KOBLITZ, Rodrigo; GRELLE, Carlos Eduardo. "Planejamento antes do licenciamento ambiental". Valor Econômico. São Paulo, 30 de julho de 2019.

O licenciamento ambiental no Brasil recebe críticas há décadas de diversos grupos sociais. O Ibama costuma ser o alvo principal dada sua maior visibilidade, principalmente pelo porte das obras por ele licenciadas. Dentre as críticas, talvez a mais persistente seja a demora do instituto em emitir a licença ambiental. Essa demora se dá pela análise em si, pelas interferências de outros órgãos federais e pela eventual prolongada interferência judicial. Existem ainda críticas à qualidade do parecer do órgão licenciador e ao próprio estudo ambiental que somadas às anteriores, fragilizam o processo aos olhos de todos os atores envolvidos.

Um dos fatores que podem influenciar na amenização de todos esses problemas é o planejamento. Com ele seria possível identificar os conflitos com antecedência e otimizar o investimento de recursos financeiros e humanos. Apesar de alguns setores produtivos terem o planejamento do setor como obrigatório, definido por lei, o modo de elaborar o plano está aquém das necessidades da nossa sociedade. Será exatamente sobre o planejamento que iremos refletir no presente artigo, especificamente no setor elétrico.

O planejamento hidrelétrico no Brasil é feito, muito grosseiramente, nas etapas que se seguem. Inicialmente, uma empresa (ou um grupo delas) escolhe uma bacia hidrográfica brasileira e se dispõe a estudá-la para produzir o inventário hidrelétrico. Também chamada de partição de queda, esse inventário define em qual local da bacia do rio estudado terá este ou aquele tipo de aproveitamento hidrelétrico, e se será de pequeno ou grande porte. Tais estudos são conduzidos e pagos pelas empresas que futuramente serão as interessadas na compra da concessão de energia.

Aqui, já se faz presente algum inconveniente, pois com esse formato, nada garante que o foco das empresas são soluções otimizadas para o ganho econômico e social do país. Pode não ser equivocado considerar que tais planejamentos sejam orientados para otimizar o lucro dessas empresas. A análise do processo de elaboração do inventário elétrico pode nos dar algumas pistas sobre isso. Nessa etapa, apenas (ou desproporcionalmente de forma mais influente) o grupo preocupado com as questões de engenharia e economia opinam. Esses inventários têm pouca visibilidade e baixa, ou nenhuma, participação social. Por mais que algumas partes consigam se fazer ouvidas, a decisão é de fato da empresa (ou grupo delas) que está contratando o estudo, deixando nas mãos deles a decisão final sobre que projeto apresentar.

Após a apresentação do inventário hidrelétrico, são feitas as Avaliações Ambientais Integradas (AAI), que é um tipo de avaliação estratégica, mas focada apenas em um determinado setor produtivo. Em geral, a AAI apenas indica se é ou não possível construir tais barragens considerando sua posição e tamanho apresentada pelo inventário. Portanto, não é um tipo de estudo que avalia se é melhor construir diversas pequenas usinas ou uma única grande usina. Costumeiramente, a AAI não muda nada da decisão de partição de queda. Um exemplo recente ocorreu para a

Bacia do Tapajós, onde a AAI corroborou integralmente a partição de queda.

Por fim, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é apresentado ao órgão ambiental e outra grave tendência é encontrada aqui. Até o momento em que se escreve este artigo, os autores não conhecem nenhum licenciamento no Ibama em que um EIA foi apresentado indicando a inviabilidade do empreendimento. É possível notar portanto, que até o pedido da opinião do órgão ambiental sobre a viabilidade, apenas o setor economicamente interessado na construção do empreendimento conduz o processo. Nesse momento está adicionado um ponto de tensionamento extremo. Bilhões, às vezes dezenas de bilhões de reais, do mundo inteiro estão totalmente mobilizados para serem investidos nessa obra. O único empecilho é o órgão ambiental. Com esse formato de planejamento, todo o embate sobre modelo de desenvolvimento recai em um órgão apenas, que por sua vez tem pouca margem para discutir alternativas.

Todo esse viés da construção de uma hidrelétrica tem um grave problema na hora da tomada de decisão do Ibama. Para responder adequadamente sobre a viabilidade de uma hidrelétrica, é preciso considerar quais são as outras opções. Ou seja, uma resposta razoável à pergunta da viabilidade poderia ser algo como: sim, tal hidrelétrica pode ser instalada desde que aquele outro rio, ou trecho de rio, fique intocado.

A viabilidade de um empreendimento é uma decisão que dependente de outras decisões. Ou seja, para que opções sejam discutidas, é preciso garantir não apenas onde fica a hidrelétrica, como também onde não pode ter hidrelétrica. Entretanto, o marco regulatório do setor hidrelétrico não define como se pode criar rios livres de barragem e, portanto, nada impede que após o planejamento do governo federal um Estado ou município construa barragens em rios que deveriam ficar livre delas.

O planejamento estratégico verdadeiramente elaborado com os múltiplos atores é de longe o mais importante estudo que se pode fazer. As decisões técnicas dos órgão licenciadores seriam melhor compreendidas, a ocupação do território seria prevista amplamente e, inclusive, aumentaria a segurança dos investidores.

O país tem muito a ganhar com o planejamento do setor elétrico, mas esse ganho só será efetivo se o planejamento não ficar restrito aos interessados diretos nos lucros que podem ter. As agências, o próprio Ministério de Minas e Energia e os empresários do setor são um grupo que se preocupa muito com a produção, mas tem pouca expertise na proteção ambiental e desenvolvimento social. Pactuando verdadeiramente com esses outros atores no início do processo, o planejamento seria focado em otimizar o sistema considerando os componentes sociais e ambientais e não seria tão fortemente focado em quantidade de Megawatts por m2 de cimento. O primeiro e grande ganho com isso seria a aceitação por todos os atores do resultado final.

Se tudo acima faz sentido, é possível que o caminho seja o de não estimular a mobilização de bilhões de reais para um projeto que o país, e não apenas os empresários, nem pensou se será ou não bom. Claro, o impacto óbvio dessa concordância no planejamento seria enfim a tão almejada celeridade na emissão de licenças.

Rodrigo Vasconcelos Koblitz é analista ambiental do Ibama
Carlos Eduardo Viveiros Grelle é professor da UFRJ