



VIII SEMINÁRIO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE SOCIAL NO SETOR ELÉTRICO

08 e 09 de maio de 2018
Salvador - BA

TEMA: BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO AMBIENTAL NO SETOR ELÉTRICO

REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA UHE BELO MONTE À LUZ DAS DIRETRIZES PARA GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA

Nome Autor Responsável (*): Delfim José Leite Rocha
NOME DA EMPRESA: Ferreira Rocha Gestão de Projetos Sustentáveis

Nome Segundo Autor: Valéria Fernanda Saracura
NOME EMPRESA: Quatipuru Consultoria Ambiental Ltda.

RESUMO

As experiências resultantes dos estudos e implantação da UHE Belo Monte (potência instalada de 11.233 MW, em operação desde o início de 2016), têm sido discutidas tanto por instituições nacionais, quanto internacionais. Neste sentido, este artigo traz algumas reflexões críticas adicionais quanto ao nível de aderência do planejamento e materialização das ações socioambientais do desse empreendimento às diretrizes propostas no documento “Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes”, resultante de iniciativa liderada pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV EAESP (GVces) e pela *International Finance Corporation* (IFC), que, entre outros projetos avaliados, também considerou a UHE Belo Monte com vistas à sistematização das lições aprendidas sobre políticas públicas e práticas empresariais no contexto da instalação e operação de grandes obras na Amazônia brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

UHE Belo Monte, Amazônia, EIA, PBA, Território, Participação Social

1.0 - SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – Breve Descrição do Caso

A iniciativa “Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes” propôs linhas de ação para o planejamento e implantação de grandes obras no território amazônico com base no diagnóstico realizado junto a empreendimentos de diferentes setores produtivos que já integram o cenário da região. Essas diretrizes se aplicam a projetos futuros e também à continuidade das ações socioambientais, tanto no âmbito da renovação das licenças ambientais para projetos existentes, quanto no contexto de práticas de responsabilidade social pelos seus empreendedores, o que magnifica a relevância de reflexões, por diferentes públicos, acerca dessas diretrizes. Seis foram os temas prioritários trabalhados e suas propostas de linhas de ação: Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Capacidades Institucionais; Direitos Humanos: Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas; Direitos Humanos: Crianças, Adolescentes e Mulheres; e Supressão Vegetal Autorizada.

A UHE Belo Monte, terceira maior usina geradora de energia hidrelétrica do mundo e a maior integralmente brasileira, um dos objetos de diagnóstico dos estudos supracitados, representa uma realidade que se materializou em um território cuja Área de Influência Direta (AID) envolve cinco municípios no noroeste do Pará. A área total dos dois reservatórios formados é igual a 504 km² em seu Nível de Água Máximo Normal. À parte de comunidades indígenas consideradas direta e indiretamente afetadas, a população territorialmente impactada remonta a, aproximadamente, 19.300 habitantes, conforme estimativa feita pelo cadastro socioeconômico realizado para os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), sendo cerca de 15% na área rural e 85% no perímetro urbano de Altamira.

(*). Praça Benjamin Guimarães, n° 65 – sala 1.602 – CEP 30.130-030 Belo Horizonte, MG – Brasil
Tel: (+55 31) 3643-7033 – Email: delfim@ferreirarocha.com.br

Desconsiderando paralizações anteriores, desde o início da elaboração do EIA, no princípio de 2006, até a obtenção da Licença de Operação (LO), no final de 2015, cerca de 10 (dez) anos se passaram. Durante esse período, foi significativa a interação tanto entre as equipes responsáveis pelo EIA, quanto pela implantação de ações socioambientais, com o órgão responsável pelo licenciamento – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - e as instituições nele intervenientes (Fundação Nacional do Índio - Funai, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, Ministério da Saúde – MS, Ministérios Públicos Federal e Estadual – MPF e MPE, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, Defensoria Pública da União – DPU, entre outras). Também participaram representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal; a população afetada e suas lideranças; os agentes financiadores do projeto e seu Consultor Independente. Este processo se revelou fundamental para redirecionar e aprimorar várias das ações socioambientais antevistas no EIA e detalhadas no Projeto Básico Ambiental (PBA) do empreendimento.

Ainda, por força do Decreto Presidencial nº 7.340, de 21 de outubro de 2010, foi instituído o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), com vistas a “*promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita sua área de abrangência*”, abrangendo os 11 (onze) municípios que integram a Área de Influência Indireta (AII) da UHE Belo Monte. Suas ações se estruturam em quatro eixos temáticos: Ordenamento Territorial; Regularização Fundiária e Gestão Ambiental; Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; e Inclusão Social e Cidadania. O Plano conta com a alocação, no prazo de 20 (vinte) anos, de um montante de R\$ 500 milhões por parte do empreendedor da usina, por força do Edital de Leilão nº 06/2009 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). O referido Decreto instituiu ainda o Comitê Gestor do PDRSX, composto paritariamente por representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil.

1.2 – Objetivos

A título de lições aprendidas e contribuição para a melhoria contínua do planejamento e implantação de futuros empreendimentos, este artigo objetiva desenvolver uma reflexão crítica sobre a aplicação, à UHE Belo Monte, de diretrizes preconizadas pela iniciativa “Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes” para os temas Planejamento e Ordenamento Territorial, Instrumentos Financeiros e Capacidades Institucionais. Essas avaliações foram feitas por profissionais cuja atuação no Projeto permeia todas as suas etapas, procurando focar acertos, erros, limitações, dificuldades e aprimoramentos ao longo do processo de materialização do empreendimento.

1.3 - Atividades Desenvolvidas/ Metodologia de Aplicação

As avaliações foram realizadas a partir de dados e resultados disponíveis em documentos tornados públicos pelo empreendedor e/ou pelo órgão licenciador, e no trabalho de autoria do GVces e da IFC. Procedeu-se, então, à avaliação de alguns grupos de diretrizes ali apontadas, tanto frente às ações previstas no EIA e/ou no PBA, incluindo o atendimento de condicionantes da Licença Prévia (LP), quanto a complementações e/ou adequações resultantes de interações com diversos *stakeholders* na implantação e início de operação da UHE Belo Monte.

1.4 – Resultados e Continuidade

Um dos princípios básicos que fundamenta a iniciativa “Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes” é de que grandes projetos de infraestrutura e mineração são invariavelmente planejados, implantados e avaliados em acordo com expectativas criadas pelo setor produtivo e ao encontro de objetivos e metas macroeconômicas de âmbito nacional, com pouca ou nenhuma conexão com demandas locais e regionais. Como resultado, se tem a perda de oportunidades socioeconômicas para o território, além de restrições aos modos de vida.

Neste norte, critica-se ainda a carência de capacidade das instituições governamentais para orientar a estruturação de investimentos de longo prazo nos territórios impactados para além da “agenda mínima” estabelecida pelo processo de licenciamento ambiental e sem considerar os problemas históricos de desenvolvimento dessas regiões. Avalia-se, então, que a tomada de decisão se concentra nas mãos do Estado e dos empreendedores, sem a devida participação social no planejamento e na prestação de contas, em especial da população diretamente afetada, mais vulnerável aos projetos e, lado outro, melhor conhecedora das especificidades do território.

No que toca à UHE Belo Monte, cabe de pronto destacar que o EIA apontou a necessidade de se desenvolver, antes do início da construção, várias ações de preparação do território pautadas pela sua discussão

(*) Praça Benjamin Guimarães, nº 65 – sala 1.602 – CEP 30.130-030 Belo Horizonte, MG – Brasil

Tel: (+55 31) 3643-7033 – Email: delfim@ferreirarocha.com.br

junto aos poderes públicos municipais e à população, e, minimamente, pela elaboração dos projetos executivos de intervenções de engenharia. Esta diretriz aplicava-se, em especial, à requalificação dos principais núcleos urbanos a serem impactados com o fluxo populacional, à reestruturação de serviços e equipamentos de saúde e educação, e ao desenvolvimento das capacidades de gestão municipal. Tais medidas foram cunhadas de “ações antecipatórias” e referendadas pelo Ibama em condicionantes da LP. No âmbito da Licença de Instalação (LI), procurou-se adequar o cumprimento de uma pauta mínima de preparação do território, concomitante ao início da construção, com os tempos demandados, em acordo com demandas capitaneadas pelo governo federal, para a materialização do Projeto.

O processo de consulta realizado nas Áreas Diretamente Afetada (ADA) rural e urbana, à parte do tradicional cadastro socioeconômico censitário, incorporou, *pari passu*, uma pesquisa socioantropológica, baseada em 1.800 entrevistas semi-estruturadas e com grupos focais para conhecer e caracterizar os modos e condições de vida da população, as formas de organização social e as práticas dos sujeitos sociais que manteriam uma relação próxima com o empreendimento. Foram também realizados dois conjuntos de oficinas: o primeiro (nove oficinas), em áreas urbanas e rurais, com o tema “O que não se pode deixar de estudar para conhecer a região da UHE Belo Monte”, para ampliar e consolidar uma rede de participação social que auxiliasse na produção de conhecimento e em seu compartilhamento, iniciando uma reflexão sobre benefícios e perdas esperadas com o projeto; o segundo (18 oficinas) para discutir com a população da ADA os resultados do EIA, os impactos e programas.

Esse procedimento representou um avanço na Etapa de Planejamento em direção à intensificação da participação social das comunidades afetadas, para além das intensas ações de comunicação social com características prioritariamente unilaterais, em especial no que se refere a incorporar, no processo de elaboração dos estudos ambientais, temáticas que melhor caracterizassem o território segundo a percepção de seus integrantes, bem como a aprimorar a discussão, concepção e o detalhamento de ações de mitigação e compensação de impactos socioambientais. No entanto, é inegável que o envolvimento desse público no debate e na tomada de decisão sobre alternativas para essas medidas socioambientais ainda iria requerer melhorias e intensificação para poder lhes trazer resultados positivos mais eficazes em linha com sua visão de ordenamento do território.

No entanto, esse processo de participação social não teve continuidade durante a elaboração do PBA, quando perduraram as ações tradicionais de comunicação social. No entanto, durante a etapa construtiva, em especial quando da implantação dos reassentamentos urbanos coletivos, e no início da operação, o envolvimento de parcelas do público-alvo, agora com poder de decisão sobre alguns aspectos construtivos, compensações de impactos, ações de geração de renda e/ou de relocação da população ribeirinha, se fez verificar sob a forma de Grupos de Trabalho (GTs). Por vezes, o fomento dessa participação se deu – e continua a se manifestar – pelo próprio empreendedor e, por outras, atendendo a determinações do Ibama e de instituições como o MPF e a DPU.

O denominado Fórum de Acompanhamento Social da UHE Belo Monte (FASBM) foi, inegavelmente, um fator agregador de valor ao processo de informação e discussão junto a representantes de diferentes *stakeholders*, em especial da AID. Instaurado em meados de julho de 2011, cerca de um mês e meio após a emissão da LI, e vigente até os dias atuais, é formado por um Colegiado com representantes dos poderes públicos, Ibama, Funai, entidades representativas da população atingida, instituições de ensino e pesquisa, entre outros, e conta com seis Comissões e dois Comitês temáticos. No total, até o final de dezembro de 2017, já foram realizadas 147 reuniões do FASBM, sendo 24 (vinte e quatro) do Colegiado, com periodicidade trimestral, e o restante das Comissões e Comitês. Apesar de não ser um organismo deliberativo, o histórico do FASBM tem demonstrado que o mesmo tem contribuído para influenciar os rumos de implantação de várias ações socioambientais, a partir dos resultados do diálogo acerca de temáticas relacionadas à UHE Belo Monte. Tanto assim que suas linhas mestras vêm sendo replicadas com sucesso em outros empreendimentos, como a UHE Sinop, em implantação no rio Teles Pires (MT).

Quanto ao desenvolvimento de capacidades institucionais, já por ocasião do EIA sua importância foi reconhecida no Plano de Articulação Institucional (PAI), composto por quatro Programas que objetivaram, por princípio, (i) integrar as iniciativas do empreendedor e as políticas públicas no território; (ii) fortalecer as ações governamentais para atender às novas demandas sociais provocadas pelo empreendimento; (iii) aperfeiçoar as ações preventivas, mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos e ampliar o potencial dos benefícios gerados pelo empreendimento; (iv) criar mecanismos de articulação e cooperação entre entidades e instituições federais, estaduais e municipais para a indução do desenvolvimento regional; (v) compartilhar responsabilidades institucionais e financeiras para desenvolver Programas e Projetos para o planejamento e a gestão municipal e regional; e (vi) apresentar um conjunto de iniciativas/opportunidades, além da capacitação da administração pública,

(*) Praça Benjamin Guimarães, n° 65 – sala 1.602 – CEP 30.130-030 Belo Horizonte, MG – Brasil

Tel: (+55 31) 3643-7033 – Email: delfim@ferreirarochoa.com.br

aproveitando as potencialidades de dinamização da organização econômica e social do território. Originalmente, o PAI deveria ter um caráter antecipatório, a ser iniciado antes do começo das obras, o que não ocorreu. Assim, ao longo da Etapa de Implantação, a despeito de vários nítidos avanços e benefícios para os municípios da AID – elaboração de Planos Diretores Municipais; capacitação de órgãos ambientais municipais; elaboração, por GTs das Prefeituras, de Planos Diretores de Resíduos; entre outros -, o Plano acabou por se focar mais na mitigação dos impactos já ocasionados do que no compartilhamento do planejamento e de ações para sua prevenção.

É válido ainda avaliar como se comportou o atendimento ao caráter antecipatório originalmente aplicado às obras de infraestrutura de educação. No PBA, se passou a estabelecer a possibilidade de construção/reforma progressiva de novas unidades escolares e salas de aula, desde que, quando do início do fluxo migratório decorrente da UHE Belo Monte, as estruturas existentes se mostrassem capazes de suprir essas novas demandas e a população já residente. Assim, desde o início da Etapa de Implantação, procedeu-se à estimativa antecipada, com base nos resultados de monitoramentos socioeconômicos e em prognósticos demográficos, das necessidades futuras de vagas, sendo esses dados discutidos e acordados com as prefeituras da AID. Fato é que a alteração significativa do quantitativo de obras em relação àquele do PBA, as dificuldades dos municípios para elaboração e aprovação dos projetos, além de outros fatores, levaram à necessidade de um Plano de Ação contingencial, com a disponibilização, pelo empreendedor, de salas de aula provisórias. Ainda que não tenha havido déficit em relação à demanda por vagas, contingenciamentos significativos de custos oneraram o empreendedor, dada a inevitabilidade da adoção desse planejamento e implantação em “ondas sucessivas”, deixando-o mais suscetível a pressões diversas, até por não se discutir antecipadamente a necessidade e a localização das novas obras com a população.

A falta de capacitação prévia dos municípios também era um fator limitante para a prestação do suporte à estruturação da Atenção Básica de Saúde. No entanto, desde o princípio, se estabeleceu uma interação profícua do empreendedor com o MS e as secretarias de saúde do Pará e dos municípios da AID, que culminou na instituição de um GT Tripartite, com a participação do empreendedor nas reuniões. Essa constante interação, envolvendo ainda o município de Pacajá, o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) e a Secretaria Especial de Saúde do Índio (Sesai) do Pará, viabilizou o planejamento e a implantação tempestivos e adequados de ações de controle, resultando em um dos maiores legados positivos da UHE Belo Monte: a redução em 99% dos casos de malária na AID em relação a 2011, ano de início das obras, e a não detecção, no final de 2017, de casos de malária autóctone. Assim, o Plano de Ação de Controle à Malária (PACM), que inicialmente visava controlar a transmissão da endemia, no cenário atual permite a concentração dos esforços na eliminação da doença numa região historicamente endêmica.

No que se refere à implantação de sistemas de saneamento, em especial na cidade de Altamira, os prazos, já flexibilizados pelo Ibama em condicionante específica da LI, foram em muito ultrapassados principalmente em função de conflitos iniciais de competência nas esferas estadual e municipal relativos à questão do saneamento, além de dificuldades, e mesmo entraves temporários - porém prolongados - no relacionamento do empreendedor com a prefeitura de Altamira. Destaca-se ainda que não estava previsto ao empreendedor efetivar as cerca de 19.000 ligações intradomiciliares para água e esgoto (aproximadamente 80% já executadas), que acabou sendo a ele imputadas, em junho de 2015, por decisão do Governo Federal. Discussões jurídicas à parte, fato é que, para o território, ainda que com considerável atraso em relação à formação dos reservatórios, o legado de dotar Altamira de sistemas eficientes de abastecimento de água e esgotamento sanitário se concretizará em meados de 2018, acompanhado por uma capacitação técnica do município para sua adequada operação, hoje ainda a cargo do empreendedor. É o caso, portanto, de se questionar e refletir se esta realidade, com seu inquestionável valor social agregado, viria a ocorrer, mesmo a médio prazo, caso o empreendimento não tivesse se inserido na região.

Em suma, à luz das questões acima abordadas *vis a vis* as linhas de ação emanadas da iniciativa “Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes”, podem ser tecidas algumas reflexões relevantes:

- Quando do EIA da UHE Belo Monte, se avançou em direção a um incremento da participação social no desenvolvimento dos estudos e que, se continuado, poderia ter evoluído ao encontro de um efetivo envolvimento no delineamento de alternativas de ação que melhor se adequassem ao futuro desejado para o território pelos que ali habitam e/ou trabalham. Assim, se estaria aderente às diretrizes de se pautar o planejamento do desenvolvimento territorial a partir da criação de espaços de tomada de decisão com amplo diálogo, representatividade e participação, articulando-se as políticas “de cima para baixo” e a autonomia de agendas formuladas “de baixo para cima”;

- Destaca-se, no histórico de implantação da UHE Belo Monte, o descompasso entre os tempos definidos
(*) Praça Benjamin Guimarães, n° 65 – sala 1.602 – CEP 30.130-030 Belo Horizonte, MG – Brasil
Tel: (+55 31) 3643-7033 – Email: delfim@ferreirarochoa.com.br

para materialização do projeto e aqueles necessários para maturação do planejamento participativo do ordenamento territorial, o que acabou inibindo algumas iniciativas promissoras. No entanto, no decorrer da construção, e no início da operação, a participação social para minimizar os impactos negativos das mudanças aportadas pelo Projeto, levando em conta as capacidades e fragilidades do território, tem sido progressivamente verificada, porém muitas vezes após conflitos desgastantes, tanto para a população afetada, quanto para o empreendedor;

- Fica nítida a ausência de um planejamento territorial estratégico do Estado para coordenar as políticas públicas e os investimentos dos empreendedores para promover, efetivamente, legados de longa duração. Nesse cenário, se imputa ao empreendedor a responsabilidade pela preparação do território, com as “ações antecipatórias” - incluindo o fortalecimento das capacidades institucionais locais - e investimentos outros de competência do poder público, que deixam de acontecer a tempo e à hora por ser seu período de maturação incompatível com os parâmetros de atratividade dos investimentos. A agenda definida pelo licenciamento ambiental e a atuação de instituições como o MPF não são capazes de suprir essa carência. Exercem influência em frear açosamentos na implantação de ações socioambientais, mas acabam por agir reativamente, muitas vezes em situações de conflito que se anunciam ou já estão declarados, pouco contribuindo para o real planejamento e desenvolvimento territorial; e

- Ainda que a instituição do PDRSX represente uma iniciativa valorosa ao encontro da participação social no ordenamento territorial, sua atuação está descolada da implantação do PBA e, muitas vezes, das ações de reativação econômica colocadas em prática junto a comunidades locais. Prova disso é que os projetos desenvolvidos no PDRSX e seus resultados não são reportados junto a Ibama e à Funai, sem haver demandas para tal. Perde-se, assim, uma oportunidade ímpar de atuar, de forma integrada e complementar, para o desenvolvimento do território.

Por fim, sem a consideração das lições aprendidas e a participação efetiva do Estado na preparação de territórios para abrigar investimentos de porte, continuará prevalecendo a carência atual de níveis mínimos de previsibilidade para um adequado gerenciamento das incertezas associadas a projetos de infraestrutura. Como consequência, não só as comunidades locais serão privadas de maximizar o aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento que se abrem, compatíveis com seus recursos ambientais e capital sociocultural, bem como empreendedores continuarão expostos a prejuízos econômicos e quanto a sua reputação, fatores fortemente intervenientes no seu processo de tomada de decisão quanto à participação em novos investimentos dessa natureza.

2.0 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(1) BRASIL. *Decreto Nº 7.340 de 21 de outubro de 2010*. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7340.htm >

(2) ELETROBRÁS/ELETRONORTE. *Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte: Estudo de Impacto Ambiental*. 2009

(3) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS EAESP/IFC. *Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes*. Disponível em < <http://www.gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia-aprendizados-e-diretrizes?locale=pt-br> >

(4) NORTE ENERGIA. *Usina Hidrelétrica Belo Monte: Projeto Básico Ambiental – Versão Final*. Setembro de 2011

3.0 - DADOS BIOGRÁFICOS

Delfim J. L. Rocha: Engenheiro Civil, MSc. em Mecânica dos Solos pela Coppe/UFRJ e Mestrando em Gestão para a Competitividade, Linha de Ação de Sustentabilidade, junto à FGV EAESP. Coordenou, pela Leme Engenharia, o EIA e o RIMA para a UHE Belo Monte. Diretor Executivo da Ferreira Rocha, presta assessoria técnica à NORTE ENERGIA desde abril de 2011 para a gestão do PBA da UHE Belo Monte, gerenciamento de projetos aplicado ao PBA do Componente Indígena (PBA-CI) e atendimento aos Princípios do Equador e padrões de desempenho da IFC.

Valéria F. Saracura: Zootecnista, MSc. em Produção Animal pela ESALQ/USP e Doutora em Ciência Animal pela UnB. Coordenou o componente do meio biótico do EIA e a elaboração dos projetos afetos ao meio biótico do PBA da UHE Belo Monte. Acompanhou a implantação da UHE Belo Monte e há cinco anos vem assessorando a NORTE ENERGIA para o desenvolvimento dos projetos relacionados aos meios biótico e físico, como também para assuntos relativos aos Princípios do Equador e padrões de desempenho da IFC.

(*) Praça Benjamin Guimarães, nº 65 – sala 1.602 – CEP 30.130-030 Belo Horizonte, MG – Brasil
Tel: (+55 31) 3643-7033 – Email: delfim@ferreirarocha.com.br