

## **Canal Energia – 04/03/2011**

### **Compensação ambiental: por mais segurança jurídica**

Custos crescentes e falta de previsibilidade preocupam empresários e criam incertezas para projetos do setor

Carolina Medeiros, da Agência CanalEnergia, Reportagem Especial

Não restam dúvidas de que as compensações socioambientais são necessárias e importantes. As populações atingidas por projetos de infraestrutura - incluindo projetos de geração de energia, principalmente grandes hidrelétricas - precisam ser ressarcidas pelos danos sofridos, assim como o meio ambiente deve ser preservado. Isso é indiscutível. O limite dessa compensação é que parece não estar tão bem definido no país e os custos nem sempre são previsíveis. Empreendedores, órgãos ambientais, Ministério Público, Organizações Não Governamentais e até a Fundação Nacional do Índio divergem quanto as compensações que precisam ser realizadas, mesmo depois de estabelecidas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) / Relatório de Impacto Ambiental (Rima) e aprovadas pelo órgão licenciador.

O problema é que não há uma regulamentação que estabeleça exatamente que projetos devem ser desenvolvidos. Estes são determinados caso a caso, conforme as carências da população, dos estados e municípios. O que por um lado pode parecer democrático, por outro pode levar a abusos do "poder público" - no caso os estados e municípios afetados - que muitas vezes exigem que o investidor arque com melhorias em locais que não são atingidos pelo empreendimento. Por outro lado, há também os empresários que tentam fugir de suas responsabilidades, apesar da maior conscientização sobre as questões sociais e ambientais. A falta de regras claras gera insegurança jurídica, que prejudica todos os envolvidos no processo.

Atualmente, os custos de projetos socioambientais chegam em média a 14,5% do total do investimento, segundo o **Instituto Acende Brasil**. **Cláudio Sales**, presidente da entidade, afirma que todo e qualquer empreendimento para geração de energia causa um impacto no meio ambiente e na sociedade onde ele se insere. Por isso, é necessário realizar ações para que esse impacto seja mitigado da maneira adequada. "Só que os recursos para isso são ilimitados. Eu digo isso, porque eles são definidos sem nenhum limite. O teto é definido a partir do Projeto Básico Ambiental", avalia **Sales**. Assim, o projeto será economicamente viável ou não, somados todos os custos do projeto, que vão desde os custos de construção propriamente dito até os custos socioambientais determinados no Projeto Básico Ambiental (PBA).

Gil Maranhão, diretor de Negócios e Sustentabilidade da GDF Suez no Brasil, diz que muitas vezes o custo socioambiental ou a impossibilidade de se mensurar esses custos, inviabilizam a participação de uma empresa em um leilão de geração.

"Nos últimos projetos que participamos, que foi Colíder e Teles Pires, nem chegamos a oferecer lances porque as condicionantes do parecer da Funai para a aprovação da licença de instalação eram totalmente vagas, impossível de se calcular quanto custaria", destacou o executivo. Ele disse ainda que no caso do leilão de Teles Pires, que aconteceu no ano passado, o lance da GDF Suez ficou comprometido porque a licença prévia saiu três dias antes do leilão. "O leilão era numa sexta-feira, a licença saiu na segunda-feira anterior à noite, cheia de

incertezas e imprecisões e com condicionantes difíceis de serem calculadas", contou.

Muitos estudos são feitos por uma empresa antes dela decidir se vai oferecer um lance por uma usina. Segundo Maranhão, a prática da empresa envolve uma visita a região para entender os custos, porque "muitas vezes, o que o EIA descreve é muito vago e gera dúvidas. Quando o empreendedor tem dúvidas ele tende a ser conservador no lance, porque se as contas estiverem erradas, isso pode reduzir a rentabilidade do projeto", afirmou. Na hidrelétrica de Jirau, uma das usinas que tem participação da GDF Suez, os custos socioambientais somam R\$ 1 bilhão e representam 8% do valor total do empreendimento, de acordo com Antonio Luiz, diretor de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Energia Sustentável do Brasil.

As compensações ambientais tem um limite de 0,5% calculado sobre o somatório dos investimentos necessários à implementação do empreendimento, segundo o Decreto nº 6848/2009. Já as compensações sociais, segundo Luiz, tem como base um diagnóstico que é feito no EIA. "No EIA que o empreendedor vai ver como a região é carente em centro de saúde, em infraestrutura de transporte, em educação", contou. Ele disse ainda que pode haver um agravamento desse problema por causa da implantação das obras, que atrai trabalhadores de outras regiões. "O empreendedor tem que atender essa população que vem de fora e melhorar os serviços para a população de uma forma geral. Normalmente, a estrutura existente já não atende devidamente essas comunidades e a empresa tem que fazer obras de compensação para melhorar os serviços existentes e ainda atender a maior demanda, devido a vinda de trabalhadores", explicou o diretor da ESBR.

O que acontece muitas vezes é que, ao começar as obras da hidrelétrica, o empreendedor percebe que os gastos estimados no projeto básico ambiental não serão suficientes para realizar as ações previstas, ou porque o orçamento não foi bem calculado ou porque entram no projeto novas demandas sociais e ambientais, que acabam tornando esses custos imprevisíveis. Segundo Maranhão, da GDF Suez, dos últimos dez anos pra cá, o custo médio dos projetos socioambientais tem aumentado. "Se o custo for conhecido e regulado, tudo bem. O que não dá pra fazer é aparecer custos ao longo do caminho, que não estavam previstos. Isso é muito ruim para a atratividade de futuros investimentos", ponderou Maranhão.

Definir o que é de responsabilidade do empreendimento e o que já deveria ter sido feito pelo governo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, é a questão chave para o impasse sobre os projetos socioambientais. "Nos últimos dez anos, eu não conheço nenhum caso de uma hidrelétrica que tenha sido implantada que não tenha tido que fazer sistema de água e esgoto da cidade mais próxima, esteja essa cidade na área de impacto ou não", disse o diretor da GDF Suez. Segundo ele, esse é um exemplo de compensação que acaba sendo incluída no setor elétrico para gerar inclusão social e econômica das regiões próximas.

No entanto, Maranhão acredita que é papel do governo gerenciar os setores de forma a criar estímulos sociais de inclusão. De acordo com ele, algumas pessoas reclamam que a conta poderia ser mais baixa para o consumidor se não houvesse custos que não são pertinentes ao setor. "É verdade, mas aí os contribuintes teriam que tirar de algum outro bolso para gerar riqueza nacional e inclusão social. No final, é uma conta que é dividida pela sociedade de uma forma ou de outra. Os custos só precisam ser previsíveis para o empreendedor", frisou o executivo.

Sales, do Instituto Acende Brasil, afirma que o país, a princípio, tem um modelo perfeito de licenciamento e de definições das compensações a serem realizadas. Mas, o modelo deixa de ser perfeito, segundo ele, devido a insegurança em relação aos custos, porque uma vez definidos ao longo do processo de licenciamento ambiental e até mesmo depois de outorgadas as licenças, surgem novas demandas "oportunistas" fazendo com que para o empreendimento esses custos tornem-se meio que imprevistos, o que é muito negativo para o desenvolvimento sustentável do setor.

Lorétti Portofé de Mello, gerente do Núcleo de Eficiência Energética e Sustentabilidade da Andrade & Canellas, avalia que um EIA/RIMA bem feito necessariamente estima o impacto e propõe as medidas mitigadoras e compensatórias. "O que acontece às vezes é que essa estimativa não é muito bem feita porque não existem detalhes muito firmes de quanto vai ser esse impacto. Não se tem ainda a nível de projeto executivo a caracterização exata de quantos quilômetros de estrada vai ser afetado ou quais estruturas existentes ali que vão ser atingidas, porque não foi suficientemente detalhado para se ter um valor preciso", exemplificou a gerente. Segundo ela, isso vai sendo construído a medida que vai sendo desenvolvido o projeto e, conseqüentemente, o processo de licenciamento vai avançando. "Mas, no conceito, isso já tem que estar previsto dentro da fase de licença prévia", disse.

Para Lorétti, as ações a serem desenvolvidas na região devem ser uma responsabilidade compartilhada. Quando um empreendimento inunda uma comunidade rural, que tem estruturas como escola, posto de saúde, estrutura policial, entre outras, o empreendedor, segundo ela, tem que repor essa infraestrutura que vai ser perdida, porque é um bem público que o investidor está afetando. "Hoje em dia os empreendedores já não relutam e não questionam mais essa obrigação". Por outro lado, o estado tem que entrar com a mão-de-obra, com o professor, com o médico, com os profissionais que vão atuar nessa nova estrutura", afirmou. "Muitas vezes, o que acaba acontecendo é que o estado quer que o empreendedor arque com tudo, o que também não me parece uma coisa justa", completou.

Em Jirau, conta Antonio Luiz, as ações são planejadas com o governo do estado ou com o município e servem como parte do licenciamento ambiental. A ESBR está realizando investimentos em Porto Velho nas áreas de saúde, educação e segurança pública. "Não adianta construir um posto de saúde, se o município não tem interesse em mantê-lo; não adianta ampliar uma escola se o planejamento do município não conta com determinada escola ou com uma ampliação de uma escola em determinado local", esclareceu o diretor.

Ele conta que os investimentos previstos, no caso de R\$ 1 bilhão, não são aportados de uma vez só. As ações sociais e ambientais vão ocorrendo durante toda a obra da usina e tem projetos que só são realizados após a conclusão da hidrelétrica. "A gente faz um planejamento de quanto de recursos vai investir a cada ano e faz também um monitoramento de como está a região, o atendimento em saúde, segurança pública. Com o resultado desse monitoramento, a empresa vai replanejando as próximas ações", destacou Luiz.

Uma das ações que precisa ser feita no início das obras é o realocamento da população atingida. No caso de Jirau, foram construídas moradias novas para a população que morava em Mutum Paraná. Elas foram remanejadas para uma

cidade nova, totalmente construída pela ESBR, chamada Nova Mutum. Os moradores também poderiam escolher entre receber indenização em dinheiro ou optar por uma carta de crédito habitacional. "Os que optaram por ir para Nova Mutum ganharam uma casa nova e os que tinham comércio na cidade antiga, também ganharam um novo comércio. Até mesmo os que utilizava anteriormente sua casa como um local de trabalho, ganharam comércio próprio", disse.

**Sales**, do **Instituto Acende Brasil**, ainda lembra que os estados e os municípios atingidos por hidrelétricas, assim como a União, recebem royalties, através da CFURH - Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos. Os estados e municípios ficam com 40% cada, enquanto a União, com 20%. Ele explica que a compensação é um recurso em dinheiro que pode ser usado pelos governantes como lhe convier, exceto para folha de pagamento e para dívidas. "A sociedade não tem nenhum elemento de prestação de contas em relação a esse recurso, que é muito grande. Da última vez que medi, ficava em torno de R\$ 1,8 bilhão", contabilizou **Sales**. Esses recursos podem ser utilizados pelos entes federativos para melhorar a qualidade de vida das pessoas. Segundo ele, seria fundamental que existisse uma legislação que obrigasse o governante a prestar contas desses recursos.

Outros aprimoramentos também deveriam acontecer na legislação, ainda segundo **Sales**. Ele salientou que a despeito do processo de licenciamento ambiental, surgem iniciativas do ministério público, iniciativas judiciais, que criam obstáculos para o andamento das obras. "Uma instabilidade jurídica que produz o mesmo efeito negativo que produziria um processo de licenciamento ineficiente", comentou.

A Constituição Federal estabelece que todo e qualquer empreendimento hidrelétrico deve ser alvo de licenciamento ambiental por parte de estados, municípios e da União, mas ela não especifica qual o critério segundo o qual determinados empreendimentos devem ser subjugados a uma licença de estado, município ou União. "Essa indefinição jurídica abre espaço para que a qualquer pretexto, iniciativas do ministério público ou ações de qualquer natureza, possam ser um obstáculo ao processo", explicou **Sales**.

O artigo 23 da Constituição, que trata do tema, precisa ser melhorado e já existem projetos de lei regulamentando esse artigo tramitando no Congresso Nacional. O projeto define as competências dos estados, municípios e da União em casos de licenciamento ambiental. A diretora de Meio Ambiente da Associação Brasileira das Companhias de Energia Elétrica, Alacir Borges, também defende uma regulamentação que dê segurança aos investidores do setor. O Decreto 6848/2009, segundo ela, fixou em 0,5% o índice máximo para a cobrança de compensação ambiental, visando a criação e manutenção de Unidades de Conservação, de acordo com a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) nº 9985. "Isso trouxe a segurança jurídica almejada pela ABCE, em respeito ao princípio constitucional da razoabilidade, para atender a efetiva necessidade de compensação ambiental no Brasil", analisou.

Contudo, ela avalia que é preciso aprimorar a questão da metodologia para valoração, no momento da quantificação dos custos. "Como se calcula, por exemplo, o valor de uma árvore?", questiona. Alacir lembra que o Decreto é um Ato Executivo e deixa brecha para os estados criarem suas próprias leis sobre a questão, como ocorre no caso de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, fazendo com que o setor encontre dificuldades no caso dos empreendimentos licenciados pelos

estados. "O setor pleiteia regras mais claras, a fim de minimizar riscos, e um dos pleitos é a aprovação do PL 266/2007 que em 15 de fevereiro desse ano foi desarquivado na Câmara dos Deputados. Nossa luta é para estabelecer o teto máximo para a cobrança da compensação ambiental, trazendo mais segurança jurídica para os empreendedores", defende Alacir. O PL define o montante de recursos a ser pago pelo empreendedor.

Uma questão problemática levantada por Gil Maranhão, da GDF Suez, diz respeito ao cadastramento das famílias atingidas pelo empreendimento. De acordo com ele, como a questão fundiária brasileira é muito complexa, o investidor não está muito protegido quanto a isso, pois o EIA aponta uma quantidade de famílias, mas na hora de se realizar o projeto, o número de famílias já aumentou. "Aí é preciso fazer uma triagem, dizer não para algumas famílias, criar programas adicionais dentro da responsabilidade corporativa da empresa, porque no final, as pessoas estão lá e é preciso compensá-las de alguma forma. Se isso não for, de certa forma protegido, o empreendedor fica exposto e gera um problema social", diz.

Outro ponto que, segundo Maranhão, precisa ser melhorado, se refere a questão indígena. Ele explica que de um passado recente pra cá começaram a dizer que os projetos hidrelétricos que não afetavam e não alagavam terras indígenas, geravam impacto direto, o que segundo ele, é um termo bastante vago. "O que é um impacto direto sem alagamentos?

Legalmente, se não tem alagamentos não tem compensação", afirmou. Mais recentemente, ainda segundo Maranhão, criaram o conceito de impacto indireto. "Aí vale tudo, porque a terra indígena mais próxima fica, em alguns casos, a 70 km do perímetro mais próximo do reservatório. Mas existe a alegação de que há um impacto indireto, que potencialmente existem índios perambulantes ainda não contactados e aí perde-se a razão e o empreendedor fica desprotegido", argumenta. O executivo defende que deveria haver uma regulamentação e um controle severo, além de uma conscientização do ministério público de quais são as responsabilidades oficiais dos empreendedores incluídos no PBA e nas condicionantes da licença de instalação.

Um exemplo atual é o caso de Belo Monte. A usina conseguiu a licença prévia, que continha 40 condicionantes, que precisavam ser realizadas pelas empresas vencedoras da licitação, para que a licença de instalação fosse emitida. No fim de janeiro, foi dada a licença de instalação parcial ao projeto para que a Norte Energia, empresa responsável pela usina, instalasse o canteiro de obras. Essa licença contém 15 condicionantes. Mas as reações foram imeditas. O Ministério Público, logo após a emissão da licença pelo Ibama, afirmou que contestaria a LI parcial e no final de fevereiro, a Justiça Federal suspendeu a licença. A Advocacia Geral da União recorreu para tentar derrubar a liminar. Na última quinta-feira, 4 de março, a liminar foi derrubada em segunda instância, no Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

No entanto, o Ministério Público Federal tem considerado o próprio governo como o agente que mais desrespeita as condicionantes fixadas. "Atitudes como essa só comprovam que hoje o Ibama é o maior responsável pelo desmatamento na Amazônia. O início da obra sem as condicionantes pode provocar o caos em termos de infra-estrutura na região de Altamira", critica o procurador da República do Pará Felício Pontes Jr. Segundo o MPF, as obras atraíram cerca de 8 mil pessoas, segundo estimativas extraoficiais.

Fernando Luiz Zancan, presidente da Associação Brasileira do Carvão Mineral, atentou para outro fato. Segundo ele, desde 2009, com a Instrução Normativa nº7, o governo vem tentando estabelecer compensações ligadas ao efeito estufa.

"A IN07 foi revogada, mas ela determinava que as térmicas que utilizavam como combustível o óleo ou o carvão mineral, deveriam realizar ações para mitigar a emissão de gases do efeito estufa". Agora, segundo ele, a IN nº12 determina as mesmas ações, só que inclui todas as fontes de geração. "O Ibama está querendo impor compensações para gases do efeito estufa a todas as fontes de energia que ele está licenciando. Compensação para efeito estufa é diferente de compensação ambiental e nós entendemos que o Ibama não tem competência para estabelecer isso", comentou Zancan.

A fragilidade jurídica que se percebe nas ações ligadas ao licenciamento ambiental e na definição das compensações ambientais são prejudiciais para o desenvolvimento sustentável do país. Os investidores se sentem prejudicados, porque querem custos previsíveis. Para eles, o mais importante é saber com antecedência quais serão os custos reais do empreendimento, que podem ser em muito onerados, caso haja paralisação das obras. Mas a sociedade, com a indefinição de regras, também perde, não sabe quais são seus direitos de fato. Meio Ambiente e Responsabilidade Social nunca foram tão invocados como agora, mas sem transparência nos processos e regras bem definidas, o país perde a oportunidade de se desenvolver, melhorando a qualidade de vida da população e preservando o meio ambiente.