

## **Licenciamento ambiental: uma questão a repensar**

**Processo é apontado como o principal responsável pelo atraso de obras de geração e transmissão no país**

**Wagner Freire, da Agência CanalEnergia, Reportagem Especial**  
**20/02/2015**

Apontado como o principal responsável pelos atrasos nas obras de geração e transmissão do país, o processo de licenciamento ambiental se tornou o vilão do setor elétrico nos últimos anos. A morosidade, a falta de estrutura e a burocracia dos órgãos responsáveis por conceder as licenças estão no centro das reclamações. Mas a principal crítica dos agentes ouvidos pela reportagem está na falta de clareza quanto à definição das condicionantes socioambientais. Eles questionam, principalmente, exigências colocadas "a título de compensação" que nem sempre têm ligação direta com o impacto causado pelo empreendimento. Para eles, muitas dessas atribuições impostas ao empresário — como por exemplo a criação de sistemas de tratamento de esgoto e água — deveriam ser obrigações de Estado. É consenso entre os agentes que todo grande empreendimento causa um impacto e, portanto, é preciso compensar. O desafio, entretanto, está em aumentar a eficiência dos licenciamentos ambientais.

Todo processo de licenciamento tem o objetivo predominante de identificar ações mitigatórias necessárias para tornar o empreendimento possível. No caso do setor elétrico, já não se comete os mesmos erros do passado (a exemplo do caso UHE Balbina — AM) graças ao acompanhamento e as exigências colocadas no processo de licenciamento. "Não existe nenhum outro setor da economia que tenha tanta preocupação, cuidado e investimento no meio ambiente, até porque não tem como se construir uma barragem sem que ninguém saiba", comentou Marcelo Moraes, diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia (Abiape) e ex-coordenador do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico.



**Setor é o que  
tem mais  
atenção com o  
meio ambiente**

**Marcelo Moraes, da Abiape**

Os novos empreendimentos precisam passar pelo rigoroso rito que consiste em estudos de inventário, de viabilidade técnica e econômica, de impacto ambiental e social. O termo de referência estabelece as bases para a licença prévia. Na teoria, é o momento em que, muito claramente, são avaliados e apontados os impactos. Aqui também são definidas todas as medidas para mitigar os efeitos da construção de uma grande obra de infraestrutura, de forma que o empreendedor possa ter uma ideia do custo real da obra. A licença de instalação, ou o "como fazer", é a segunda fase do processo. A última etapa é definida pela licença de operação que, a rigor, se existisse confiabilidade em todos os elementos anteriores envolvidos, seria até dispensável, defende alguns especialistas.

Porém, na prática a realidade é outra. Uma série de novas demandas surgem entre a licença prévia e a de operação — umas plausíveis, outras questionáveis. Esses novos obstáculos contribuem para prejudicar o cronograma dos empreendimentos. Como resultado temos o deslocamento da oferta de energia; a frustração do planejamento energético quanto ao atendimento da demanda; a elevação dos custos financeiros e econômicos do projeto; a exposição das distribuidoras ao mercado de curto prazo; o aumento da percepção de risco do investidor, comprometendo a competitividade nos leilões seguintes. A lista é extensa e, ao final, tudo acaba sendo precificado na tarifa. "O custo é gigantesco, mas a sociedade não percebe porque ele é diluído", disse Cláudio Sales, presidente do Instituto Acende Brasil.



## Custo do atraso é grande para a sociedade

Cláudio Sales, do Instituto Acende Brasil

Ele faz questão de destacar que sua crítica ao processo de licenciamento se limita as compensações que não decorrem do empreendimento. "Veja o exemplo de Altamira (PA), onde se está construindo a UHE Belo Monte: é esgoto, saneamento básico. Isso é uma obrigação da municipalidade. Não é por conta do impacto da usina que esse [tratamento de] esgoto que não existia vai passar a ter que existir". Sales reconheceu que construções de acesso aos canteiros de obras e reassentamento da população atingida são ações inerentes ao empreendimento. Porém, ele criticou as compensações as quais não se consegue estabelecer uma relação direta com o impacto do empreendimento. "Licenciamento que vem com essas exigências mostra que a compreensão do Ibama está totalmente errada. O empreendedor não deve substituir as responsabilidades do Estado", disse Sales. A Agência CanalEnergia tentou por diversas vezes ouvir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, mas o órgão federal não respondeu aos pedidos de entrevista.

De acordo com Sales, um exemplo concreto de compensações questionáveis pode ser conferido na LP da hidrelétrica Garibaldi (SC – 191,9MW), em que é exigido o valor de R\$ 1,8 milhão como contrapartida para cada município atingido, "em atendimento a reivindicações feitas nas audiências públicas", sendo que o município que abrigar o canteiro de obras da usina receberá R\$ 3,6 milhões. Para ele, esse é um caso clássico de exigências que não se consegue fazer uma relação direta com o impacto do empreendimento. Vale lembrar que as regiões afetadas pelos empreendimentos já recebem compensações financeiras, royalties pelo uso da água, pagamento de ICMS, entre outros. Além disso, a construção de uma usina ou uma linha de transmissão movimentam a economia local, atraem novos investidores e ofertas de serviços, bem como gera novos postos de trabalho.

Para dar uma ideia, a região de Altamira (PA) e os municípios vizinhos afetados pela hidrelétrica de Belo Monte (PA – 11.233MW) receberão R\$ 88 milhões anuais a título de compensação. A Companhia Hidrelétrica de Teles Pires (1.820MW) destinou parte do valor investido no empreendimento para compensações sociais. São obras e ações que beneficiaram diretamente os municípios de Paranaíta, Alta Floresta (MT) e Jacareacanga (PA). A CHTP investiu R\$ 100 milhões na manutenção de estradas, construção de pontes e 38 Km de pavimentação asfáltica na rodovia MT-206 que liga os municípios de Alta Floresta e Paranaíta.

A ESBR desembolsou R\$ 1,3 bilhão com gastos socioambientais. Parte desse investimento, R\$ 188 milhões, são objetos de convênios obrigatórios exigidos nas licenças. Outra parte são melhorias, remanejamento, ampliações de instalações e estruturas necessárias para acomodar os funcionários da obra. De acordo com José Lúcio de Arruda Gomes, diretor Institucional da Energia Sustentável do Brasil, Jirau (RO – 3.750MW) vai pagar R\$ 100 milhões por ano pelo uso da água, sendo que 45% dos recursos são destinados aos municípios afetados, 45% para o estado e 10% para o governo federal. Gomes contou que o município de Mutum Paraná (RO) foi praticamente reconstruído. Desde esgoto, tratamento da água, escolas, estradas, postos de saúde, rodoviária, presídios e até cemitério foi implantado. "Nós construímos e entregávamos a chave. Não entregamos dinheiro em hipótese alguma", enfatizou.



**Cidade de Nova Mutum  
abriga população afetada  
pela barragem da UHE Jirau**

Para a especialista em energia Leontina Pinto, da consultoria Engenho, é razoável exigir uma compensação dos empresários para poder explorar os recursos naturais, mas o processo precisa ser transparente desde o início. "A gente têm eólicas em cima de dunas e a licença foi dada. Mas não consigo fazer uma hidrelétrica. Falta critério, falta uma discussão com a sociedade", opinou. O que acontece muitas vezes é que para o empresário conseguir uma licença e ter um caminho mais facilitado, ele acaba fazendo um "campo de futebol". "Isso é péssimo", criticou Leontina. Para ela, o mais correto é que o retorno venha em forma de melhoria na infraestrutura da região impactada, não uma troca por uma vantagem pontual. "Isso é uma comercialização e não uma compensação social. O cara está quase comprando a licença", questionou a especialista

Marcelo Moraes, da Abiape, explicou que algumas demandas surgem para atender interesses políticos dos estados e municípios. Ele revelou que o empresário muitas vezes acaba ficando contra à parede. "Muitos empreendedores se submetem as condições do licenciamento para poder ter o seu empreendimento de pé. Entrar numa discussão pode demorar meses e o custo disso pode ser muito maior". Segundo Moraes, quando o licenciamento é de responsabilidade estadual a situação fica ainda mais delicada, pois as prefeituras têm mais influência sobre as secretarias de meio ambiente. "A gente sabe que não é obrigação, mas é a única maneira para se ter a licença um pouco mais rápido. O que é um absurdo", lamentou. O processo de licenciamento pode ser ainda mais penoso para o empreendedor se o Ministério Público Estadual resolver atuar, no sentido de cobrar a execução das compensações, o que por vezes termina por judicializar o processo.

Gomes, da ESBR, destacou que o Brasil é um país em desenvolvimento e tem uma demanda muito grande por serviços públicos, tanto no nível municipal quanto estadual. Para o diretor, o processo de licenciamento precisa ser repensado. "Eles tentam compensar 500 anos de atraso social e pedem coisas que não são necessariamente relativas ao impacto do empreendimento", arrematou.



## Licenciamento precisa ser repensado

José Lúcio Gomes, da ESBR

Em 2013 as associações do setor elétrico se reuniram para apresentar ao governo federal algumas propostas para aperfeiçoar o processo de licenciamento ambiental. A ideia era que os impactos socioambientais fossem considerados desde a fase de elaboração dos inventários, no caso da geração hídrica. Outra ideia era a criação de um "balcão único" que ficaria responsável pela gestão e andamento dos processos de licenciamento.

Encabeçada pelo Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico, entidade formada por 19 associações, a proposta sugeria que já no processo de inventário fosse feito um "filtro" dos projetos que deveriam seguir para o licenciamento. Os projetos mais problemáticos, no caso das hidrelétricas, seriam excluídos já nesta fase, privilegiando outros mais viáveis. Já o balcão único concentraria os processos numa instância responsável pela gestão, coordenação e interação com as entidades que precisam se manifestar no licenciamento, como Ibama, Fundação Nacional do Índio (Funai) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).



## Teles Pires doa veículos para segurança pública de Paranaíta (MT)

Para Cláudio Sales, do Instituto Acende Brasil, muito se discutiu, mas pouco se avançou. "Ao contrário, a gente vê que esse nível de exigências só está aumentando." Gomes, da ESBR, sugeriu que, antes de iniciar um grande empreendimento, seja feita uma comissão com a participação dos poderes federal, estadual e municipal. Seria discutido previamente quais são as reais necessidades para se viabilizar aquele projeto. A comissão faria um plano integrado de desenvolvimento social da região que antecederia a chegada do empreendimento, sendo que parte dessas obras seriam assumidas pelo empresário vencedor da licitação.

O próximo grande desafio do setor será licenciar e construir a hidrelétrica de Tapajós (PA- 8.040MW). O megaprojeto prevê a construção de uma barragem de 3.483 metros de comprimento, 39 metros de altura, o equivalente a um prédio de 13 andares. O desafio ambiental é grande, pois a usina será erguida numa das áreas mais protegidas da região: o Parque Nacional da Amazônia. No ano passado, o governo chegou a marcar leilão para licitar a usina para 15 de dezembro, mas o certame foi adiado. A expectativa é que o empreendimento seja leiloado ainda neste ano.

Apontado como o principal responsável pelos atrasos nas obras de geração e transmissão do país, o processo de licenciamento ambiental se tornou o vilão do

setor elétrico nos últimos anos. A morosidade, a falta de estrutura e a burocracia dos órgãos responsáveis por conceder as licenças estão no centro das reclamações. Mas a principal crítica dos agentes ouvidos pela reportagem está na falta de clareza quanto à definição das condicionantes socioambientais. Eles questionam, principalmente, exigências colocadas “a título de compensação” que nem sempre têm ligação direta com o impacto causado pelo empreendimento. Para eles, muitas dessas atribuições impostas ao empresário — como por exemplo a criação de sistemas de tratamento de esgoto e água — deveriam ser obrigações de Estado. É consenso entre os agentes que todo grande empreendimento causa um impacto e, portanto, é preciso compensar. O desafio, entretanto, está em aumentar a eficiência dos licenciamentos ambientais.

Todo processo de licenciamento tem o objetivo predominante de identificar ações mitigatórias necessárias para tornar o empreendimento possível. No caso do setor elétrico, já não se comete os mesmos erros do passado (a exemplo do caso UHE Balbina — AM) graças ao acompanhamento e as exigências colocadas no processo de licenciamento. “Não existe nenhum outro setor da economia que tenha tanta preocupação, cuidado e investimento no meio ambiente, até porque não tem como se construir uma barragem sem que ninguém saiba”, comentou Marcelo Moraes, diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia (Abiape) e ex-coordenador do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico.

Os novos empreendimentos precisam passar pelo rigoroso rito que consiste em estudos de inventário, de viabilidade técnica e econômica, de impacto ambiental e social. O termo de referência estabelece as bases para a licença prévia. Na teoria, é o momento em que, muito claramente, são avaliados e apontados os impactos. Aqui também são definidas todas as medidas para mitigar os efeitos da construção de uma grande obra de infraestrutura, de forma que o empreendedor possa ter uma ideia do custo real da obra. A licença de instalação, ou o “como fazer”, é a segunda fase do processo. A última etapa é definida pela licença de operação que, a rigor, se existisse confiabilidade em todos os elementos anteriores envolvidos, seria até dispensável, defende alguns especialistas.

Porém, na prática a realidade é outra. Uma série de novas demandas surgem entre a licença prévia e a de operação — umas plausíveis, outras questionáveis. Esses novos obstáculos contribuem para prejudicar o cronograma dos empreendimentos. Como resultado temos o deslocamento da oferta de energia; a frustração do planejamento energético quanto ao atendimento da demanda; a elevação dos custos financeiros e econômicos do projeto; a exposição das distribuidoras ao mercado de curto prazo; o aumento da percepção de risco do investidor, comprometendo a competitividade nos leilões seguintes. A lista é extensa e, ao final, tudo acaba sendo precificado na tarifa. “O custo é gigantesco, mas a sociedade não percebe porque ele é diluído”, disse **Claudio Sales**, presidente do **Instituto Acende Brasil**.

Ele faz questão de destacar que sua crítica ao processo de licenciamento se limita as compensações que não decorrem do empreendimento. “Veja o exemplo de Altamira (PA), onde se está construindo a UHE Belo Monte: é esgoto, saneamento básico. Isso é uma obrigação da municipalidade. Não é por conta do impacto da usina que esse [tratamento de] esgoto que não existia vai passar a ter que existir”. **Sales** reconheceu que construções de acesso aos canteiros de obras e reassentamento da população atingida são ações inerentes ao empreendimento. Porém, ele criticou as compensações as quais não se consegue estabelecer uma relação direta com o impacto do empreendimento. “Licenciamento que vem com essas exigências mostra que a compreensão do Ibama está totalmente errada. O empreendedor não deve substituir as responsabilidades do Estado”, disse **Sales**. A Agência CanalEnergia tentou por diversas vezes ouvir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, mas o órgão federal não respondeu aos pedidos de entrevista.

De acordo com Sales, um exemplo concreto de compensações questionáveis pode ser conferido na LP da hidrelétrica Garibaldi (SC – 191,9MW), em que é exigido o valor de R\$ 1,8 milhão como contrapartida para cada município atingido, “em atendimento a reivindicações feitas nas audiências públicas”, sendo que o município que abrigar o canteiro de obras da usina receberá R\$ 3,6 milhões. Para ele, esse é um caso clássico de exigências que não se consegue fazer uma relação direta com o impacto do empreendimento. Vale lembrar que as regiões afetadas pelos empreendimentos já recebem compensações financeiras, royalties pelo uso da água, pagamento de ICMS, entre outros. Além disso, a construção de uma usina ou uma linha de transmissão movimenta a economia local, atrai novos investidores e ofertas de serviços, bem como gera novos postos de trabalho.

Para dar uma ideia, a região de Altamira (PA) e os municípios vizinhos afetados pela hidrelétrica de Belo Monte (PA – 11.233MW) receberão R\$ 88 milhões anuais a título de compensação. A Companhia Hidrelétrica de Teles Pires (1.820MW) destinou parte do valor investido no empreendimento para compensações sociais. São obras e ações que beneficiaram diretamente os municípios de Paranaíta, Alta Floresta (MT) e Jacareacanga (PA). A CHTP investiu R\$ 100 milhões na manutenção de estradas, construção de pontes e 38 Km de pavimentação asfáltica na rodovia MT-206 que liga os municípios de Alta Floresta e Paranaíta.

A ESBR desembolsou R\$ 1,3 bilhão com gastos socioambientais. Parte desse investimento, R\$ 188 milhões, são objetos de convênios obrigatórios exigidos nas licenças. Outra parte são melhorias, remanejamento, ampliações de instalações e estruturas necessárias para acomodar os funcionários da obra. De acordo com José Lúcio de Arruda Gomes, diretor Institucional da Energia Sustentável do Brasil, Jirau (RO – 3.750MW) vai pagar R\$ 100 milhões por ano pelo uso da água, sendo que 45% dos recursos são destinados aos municípios afetados, 45% para o estado e 10% para o governo federal. Gomes contou que o município de Mutum Paraná (RO) foi praticamente reconstruído. Desde esgoto, tratamento da água, escolas, estradas, postos de saúde, rodoviária, presídios e até cemitério foi implantado. “Nós construímos e entregávamos a chave. Não entregamos dinheiro em hipótese alguma”, enfatizou.

Para a especialista em energia Leontina Pinto, da consultoria Engenho, é razoável exigir uma compensação dos empresários para poder explorar os recursos naturais, mas o processo precisa ser transparente desde o início. “A gente têm eólicas em cima de dunas e a licença foi dada. Mas não consigo fazer uma hidrelétrica. Falta critério, falta uma discussão com a sociedade”, opinou. O que acontece muitas vezes é que para o empresário conseguir uma licença e ter um caminho mais facilitado, ele acaba fazendo um “campo de futebol”. “Isso é péssimo”, criticou Leontina. Para ela, o mais correto é que o retorno venha em forma de melhoria na infraestrutura da região impactada, não uma troca por uma vantagem pontual. “Isso é uma comercialização e não uma compensação social. O cara está quase comprando a licença”, questionou a especialista.

Marcelo Moraes, da Abiape, explicou que algumas demandas surgem para atender interesses políticos dos estados e municípios. Ele revelou que o empresário muitas vezes acaba ficando contra à parede. “Muitos empreendedores se submetem as condições do licenciamento para poder ter o seu empreendimento de pé. Entrar numa discussão pode demorar meses e o custo disso pode ser muito maior”. Segundo Moraes, quando o licenciamento é de responsabilidade estadual a situação fica ainda mais delicada, pois as prefeituras têm mais influência sobre as secretarias de meio ambiente. “A gente sabe que não é obrigação, mas é a única maneira para se ter a licença um pouco mais rápido. O que é um absurdo”, lamentou. O processo de licenciamento pode ser ainda mais penoso para o empreendedor se o Ministério Público Estadual resolver atuar, no sentido de cobrar a execução das compensações, o que por vezes termina por judicializar o processo.

Gomes, da ESBR, destacou que o Brasil é um país em desenvolvimento e tem uma demanda muito grande por serviços públicos, tanto no nível municipal quanto estadual. Para o diretor, o processo de licenciamento precisa ser repensado. "Eles tentam compensar 500 anos de atraso social e pedem coisas que não são necessariamente relativas ao impacto do empreendimento", arrematou.

Em 2013 as associações do setor elétrico se reuniram para apresentar ao governo federal algumas propostas para aperfeiçoar o processo de licenciamento ambiental. A ideia era que os impactos socioambientais fossem considerados desde a fase de elaboração dos inventários, no caso da geração hídrica. Outra ideia era a criação de um "balcão único" que ficaria responsável pela gestão e andamento dos processos de licenciamento.

Encabeçada pelo Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico, entidade formada por 19 associações, a proposta sugeria que já no processo de inventário fosse feito um "filtro" dos projetos que deveriam seguir para o licenciamento. Os projetos mais problemáticos, no caso das hidrelétricas, seriam excluídos já nesta fase, privilegiando outros mais viáveis. Já o balcão único concentraria os processos numa instância responsável pela gestão, coordenação e interação com as entidades que precisam se manifestar no licenciamento, como Ibama, Fundação Nacional do Índio (Funai) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Para **Claudio Sales**, do **Instituto Acende Brasil**, muito se discutiu, mas pouco se avançou. "Ao contrário, a gente vê que esse nível de exigências só está aumentando." Gomes, da ESBR, sugeriu que, antes de iniciar um grande empreendimento, seja feita uma comissão com a participação dos poderes federal, estadual e municipal. Seria discutido previamente quais são as reais necessidades para se viabilizar aquele projeto. A comissão faria um plano integrado de desenvolvimento social da região que antecederia a chegada do empreendimento, sendo que parte dessas obras seriam assumidas pelo empresário vencedor da licitação.

O próximo grande desafio do setor será licenciar e construir a hidrelétrica de Tapajós (PA- 8.040MW). O megaprojeto prevê a construção de uma barragem de 3.483 metros de comprimento, 39 metros de altura, o equivalente a um prédio de 13 andares. O desafio ambiental é grande, pois a usina será erguida numa das áreas mais protegidas da região: o Parque Nacional da Amazônia. No ano passado, o governo chegou a marcar leilão para licitar a usina para 15 de dezembro, mas o certame foi adiado. A expectativa é que o empreendimento seja leiloado ainda neste ano