

## LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE-PA.

**Cassia Brocca Caballero (AUTORA PRINCIPAL)** – cassiabrocca@hotmail.com  
Universidade Federal de Pelotas.

**Marcella Agra (COAUTORA)** – marcella.agra@gmail.com  
Universidade Federal de Pelotas

**Tirzah Moreira de Melo (ORIENTADORA)** – tirzahmelo@hotmail.com  
Universidade Federal de Pelotas.

**Resumo:** A avaliação de impacto ambiental (AIA) é um processo de identificação, previsão e avaliação de atividades com potencial de causar impactos significativos. A participação pública é uma etapa extremamente importante desse processo, podendo influenciá-lo de diversas formas e em diferentes momentos. Esta pesquisa busca avaliar a importância do envolvimento da participação pública na AIA, analisando os métodos da participação pública no processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte - PA, através de uma pesquisa qualitativa, analisando o estudo de impacto ambiental (EIA) do empreendimento e o impacto dessas ações na população. Pôde-se verificar a deficiência da influência da opinião pública nesse processo, em que as diversas manifestações contrárias do público, exigindo melhorias, não foram ouvidas, culminando no concedimento da licença de operação, causando consequências irreversíveis para a população e ecossistemas locais.

**Palavras-chave:** Licenciamento Ambiental; Estudo de Impacto Ambiental; Avaliação de Impacto Ambiental; Participação Pública; Belo Monte.

## 1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

A avaliação de impacto ambiental (AIA) é um processo de identificação, previsão e avaliação de atividades que tenham o potencial de causar alguns impactos significativos ao meio ambiente, podendo eles serem ecológicos, econômicos, sociais e culturais. Esse processo é realizado a fim de analisar se determinadas atividades com alto potencial de degradação e impactos, podem ou não serem implementadas e, caso sejam, seus impactos negativos sejam mitigados ou compensados. A AIA tem como uma de suas principais funções promover e incitar empreendedores a optar por alternativas menos impactantes em suas atividades, sejam elas tecnológicas ou na escolha do local (SÁNCHEZ, 2008).

Dentro do processo de AIA, a participação pública é uma etapa extremamente importante, refletindo-se na obrigatoriedade da realização de Audiências Públicas como requisito legal do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e obtenção da licença prévia (LP). O processo de audiência pública tem o objetivo de informar ao público em geral sobre o

empreendimento, e tornar possível a comunicação entre o proponente do projeto e seus analistas com a população (SÁNCHEZ, 2008).

O EIA é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), e consiste em um documento que avalia os possíveis impactos gerados por determinada atividade ou empreendimento, e deve sugerir alternativas tecnológicas e locacionais para o mesmo, além de medidas mitigadoras dos possíveis impactos significativos gerados (BASSO & VERDUM, 2006).

O processo de participação pública pode influenciar a AIA de diferentes formas e em diferentes etapas. Na etapa de identificação preliminar dos impactos, pode ser necessário para identificar algum impacto que previamente não foi considerado pela equipe técnica, mas que para a população local é de extrema relevância. Além disso, na etapa de avaliação da importância dos impactos, a participação pública pode vir a tornar relevante um impacto e exigir medidas mitigadoras ou compensatórias para tal. Outra situação é que a participação pública pode, por meio de estudos independentes, exigir itens não contemplados ou mais detalhados do EIA. É importante ressaltar que a opinião pública é essencial e possui uma grande influência no órgão licenciador, porém não é de caráter decisório (VILLASBÔAS, 2003).

Segundo Baasch (1995), existem fortes críticas sobre a participação pública prevista no processo de AIA, uma vez que os momentos em que deveria haver esta participação, são normalmente julgados inapropriados. Um exemplo é a audiência pública, na qual o público em alguns casos tem sido manipulado pelas partes interessadas no projeto.

Esta pesquisa busca mostrar a importância do envolvimento e da participação pública para o aprimoramento da metodologia de AIA, analisando a etapa de participação pública no processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte, na Bacia do Rio Xingu, em sua parte paraense. Desde 2009, quando se apresentou o novo EIA, a hidrelétrica de Belo Monte vem sendo alvo de intensos debates na região e em todo o país.

Muitos dos impactos ambientais provocados pela construção de uma usina hidrelétrica são irreversíveis. Apesar das usinas hidrelétricas utilizarem um recurso natural renovável, a água, elas possuem um alto potencial de alteração da paisagem, devido a inundação dessas áreas, provocando inúmeros prejuízos à fauna e flora: modificação do clima, desaparecimento de espécies de peixes, fuga de animais para refúgios secos, entre outros. Além disso, derivam deste tipo de atividade diversos impactos socioambientais, causados pelo deslocamento da população do local (PAQUETE, 2014).

É nesta temática e preocupação ambiental que este trabalho está alicerçado, buscando analisar o impacto da participação pública sobre as decisões no processo de licenciamento ambiental do empreendimento em questão.

## **2. METODOLOGIA**

Esta pesquisa é de caráter qualitativo, com a finalidade de analisar criticamente a etapa da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Através de consultas no próprio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do empreendimento, buscando as atividades realizadas durante o processo que incluíam a participação do público, e pesquisa em notícias que contrastassem com o apresentado pelo estudo, buscou-se analisar a forma como a participação do público foi abordada nas decisões tomadas tanto pelo proponente do projeto quanto pelo órgão licenciador.

A usina de Belo Monte é considerada a principal obra do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, com investimento total de R\$ 28,9 bilhões. A promessa é a de que a usina beneficie 18 milhões de pessoas, ou 60 milhões de consumidores. A área de influência desse empreendimento é a Bacia do Rio Xingu, na floresta amazônica. Essa área é conhecida por abrigar o Parque Indígena do Xingu, o primeiro parque indígena do Brasil, além de abrigar uma diversidade biológica de proporções continentais. A construção da hidrelétrica afetou todo o bioma numa área de milhares de km<sup>2</sup>, além de provocar a alteração do regime de escoamento do rio e de desestruturar a vida de centenas de comunidades que viviam no local (CARNEIRO, 2015).

### **3. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Segundo o ISA (2015), a Usina de Belo Monte, que está em seu processo final de conclusão, finaliza-se sem que tenham sido implementadas as medidas previstas para proteger os territórios indígenas (regularização fundiária e fiscalização) e mitigar outros impactos. O resultado é que os povos indígenas da região perderam o controle sobre parte de seus territórios e os recursos naturais nele existentes. Eles vêm sofrendo com diversos impactos, como com o aumento do desmatamento, riscos à segurança alimentar, piora no atendimento à saúde, entre outros.

De acordo com lideranças do Movimento Xingu Vivo para Sempre, organização que reúne grupos contrários à construção da hidrelétrica, não existe o diálogo entre esses grupos de resistência à construção da obra, com os proponentes do projeto (o governo), e o órgão licenciador (IBAMA). Isso apenas ocorre com os movimentos que estão de acordo com a política do governo (CASTILHO, 2014).

Um dos capítulos do EIA do empreendimento destaca as “Atividades de Interação e Comunicação Social”, listando as diversas atividades que foram realizadas durante o processo de elaboração do estudo. Segundo o estudo, “buscou-se afirmar uma relação de inclusão dos diversos segmentos sociais no processo, em especial as comunidades atingidas, por meio da difusão de informações em linguagem acessível à população e de um ambiente de interação com o corpo técnico dos estudos que contribuísse para o levantamento de demandas e propostas”.

Essas diretrizes orientaram a formulação dos materiais de comunicação, bem como o trabalho dos agentes de comunicação no sentido de que suas atividades buscassem materializar tais compromissos, em particular com a população da área diretamente afetada. Em números gerais, no período de abril de 2007 a dezembro de 2008, foram realizados 12 eventos, entre fóruns técnicos e reuniões públicas, reunindo cerca de 1900 pessoas. A atividade dos agentes de comunicação para o período de outubro de 2007 a dezembro de 2008 contabilizou um total de 7.687 visitas de mobilização, que propiciaram a organização de 114 reuniões, com a participação de cerca de 4.850 pessoas.

No decorrer desse conjunto de ações, foram registrados cerca de 5.950 questionamentos / manifestações dos vários públicos abordados, muitos dos quais receberam resposta na medida em que os estudos de viabilidade disponibilizavam informações. Nesse universo de questões, 58% concentraram-se no tema dos impactos do empreendimento na região seguindo-se, com 19%, preocupações com aspectos técnicos do projeto. Adicionalmente, foram realizadas 24 oficinas de discussão de impactos e programas, entre novembro de 2008 e março de 2009, mobilizando cerca de 2000 pessoas. Somam-se a isso reuniões específicas com entidades como Federação das Indústrias do Pará (Fiepa) e

Consórcio Belo Monte, além da participação nas oficinas sobre o AHE Belo Monte, realizadas durante o Fórum Social Mundial.

Apesar dessas ações de envolvimento do público no processo, alguns movimentos sociais e lideranças indígenas da região consideram que os impactos socioambientais não estão suficientemente dimensionados. Em outubro de 2009, por exemplo, um painel de especialistas analisou minuciosamente o EIA e questionou os estudos e a viabilidade do empreendimento. No mês anterior, em setembro, diversas audiências públicas haviam sido realizadas sob inúmeras críticas, especialmente do Ministério Público Estadual, seguido pelos movimentos sociais, que apontava problemas em sua forma de realização (ISA, 201X).

Um exemplo de audiência pública realizada que ilustra esse despontamento foi a realizada no dia 15 de setembro de 2009 em Belém (PA), realizada em um teatro sem capacidade para abrigar todos os interessados, em que índios e sem-terra presentes já haviam superado a lotação do local, deixando vários do lado de fora, além de pesquisadores, estudantes universitários, assim como integrantes de movimentos sociais. Nesse evento, os membros do Ministério Público (MP) tentaram negociar com o IBAMA a mudança de local, a qual foi negada. A audiência se iniciou em meio a tumultos, mas foi logo interrompida. Como protesto pelo formato escolhido para a audiência, os membros do MP se retiraram, seguidos pela maioria dos presentes. A audiência continuou sendo que o único movimento social que permaneceu foi um grupo de moradores da região do Xingu favorável à implantação da hidrelétrica (MPF, 2009).

Esse episódio ilustra a insatisfação dos movimentos sociais e grupos contrários a construção do empreendimento, destacando a pouca importância dada para a participação e opinião do público. Desse modo, pode ser evidenciado que, embora o EIA do empreendimento traga grandes propostas de incluir a participação pública, esta não se deu de forma efetiva. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte na Bacia do Rio Xingu foi contestada desde o início, em 1985. Especialistas de todo o País têm alertado para o impacto sem precedentes que a obra terá sobre o ecossistema da região, com a redução do volume de água no trecho conhecido como Volta Grande, afetando de maneira irreparável a pesca e a fauna. Além disso, foram alagados cerca de 51 mil hectares de floresta (REDE BRASIL, 2009).

Apesar dos impactos socioambientais causados por Belo Monte e de grande parte das condicionantes estipuladas no licenciamento não terem sido cumpridas, o Ibama concedeu, no dia 24 de novembro de 2015, a licença de operação do empreendimento, permitindo que a Norte Energia, empresa responsável pela construção da hidrelétrica, inicie o enchimento do reservatório da usina (GREENPEACE, 2015).

Segundo a Rede Brasil (2009), as audiências públicas obrigatórias que antecederam o projeto estão sob investigação do Ministério Público Federal, pelo fato de não terem abrangido a participação de população do Xingu e de todas suas comunidades indígenas. Um ponto contraditório de toda essa situação é que, mesmo assim, a Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão responsável por representar os povos indígenas, foi favorável à construção da usina, contrariando a posição de seus próprios técnicos e de especialistas de renome nacional e internacional, mas sobretudo dos povos indígenas contrários à construção da Usina de Belo Monte e de qualquer outro empreendimento que afete o curso do rio Xingu.

É evidente, pelos exemplos trazidos anteriormente, a deficiência do processo de participação pública durante todas as etapas do processo de licenciamento da usina de Belo Monte. Desde os estudos prévios, na obtenção da licença prévia após apresentação do EIA em 2011, quanto nas condicionantes para tal. O público em geral, incluindo movimentos sociais,

indígenas e especialistas na área, que se manifestaram de diversas formas, não foram ouvidos devidamente, e suas reivindicações, na maioria das vezes, não consideradas e, se consideradas, não cumpridas.

Cabe aqui destacar que o envolvimento dos atores no processo de AIA é essencial para promover uma tomada de decisão mais democrática, e para alcançar os vários benefícios que resultam da participação pública. Salienta-se também que cabe aos próprios atores do processo de AIA a responsabilidade de promover uma participação mais eficaz, através de pressões no sentido de melhorar os canais e mecanismos de envolvimento e participação pública, uma vez que não estejam satisfeitos com aqueles existentes atualmente (VILLASBÔAS, 2003).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, fica evidenciado a deficiência do processo de participação pública no licenciamento ambiental brasileiro. É notório que a participação pública só acontece pois é um requisito legal para a obtenção da LP, e mesmo que o projeto afete centenas de pessoas, e todo um ecossistema, isso não se revela ser o suficiente para a não construção da obra ou a escolha de locais alternativos.

Dessa maneira, é evidente que o processo de AIA tem necessidade de melhorias, principalmente quando se refere à participação e ao envolvimento do público. Sugere-se que essas ações sejam realizadas em níveis que abranjam todo o processo de licenciamento, desde o início. Além disso, é preciso estimular os empreendedores a tomarem iniciativas no que diz respeito ao processo de participação pública, mesmo que não exista uma obrigação para que isso ocorra.

#### REFERÊNCIAS

BAASCH, S. S. N. **Um sistema de suporte multicritério na gestão dos resíduos sólidos nos municípios catarinenses**. Florianópolis, 173 p., 1995. Tese (Doutorado em engenharia de Produção) Curso de Pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas. Universidade Federal de Santa Catarina.

BASSO, L. A.; VERDUM, R. **Avaliação de Impacto Ambiental: Eia e Rima como instrumentos técnicos e de gestão ambiental**. In: VERDUM, R. & MEDEIROS, R.M.V. (org.) Relatório de impacto ambiental: legislação, elaboração e resultados. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2006.

CARNEIRO, M. A. **Usina Hidrelétrica de Belo Monte e suas implicações quanto aos Direitos Fundamentais da população que vive em torno do projeto**. Disponível em: <http://mauriciocarneiro.jusbrasil.com.br/artigos/113959939/a-usina-hidreletrica-de-belo-monte-e-suas-implicacoes-quanto-aos-direitos-fundamentais-da-populacao-que-vive-em-torno-do-projeto>. Acesso em: 25 de fev. 2016.

CASTILHO, A.L.. **Cala-boca em Belo Monte**. Disponível em: <http://apublica.org/2014/09/calaboca-em-belo-monte/>. Acesso em 05 de maio de 2016.

GREENPEACE. **Ibama concede licença e Belo Monte pode começar a operar.** <http://m.greenpeace.org/brasil/pt/high/Noticias/Ibama-concede-licenca-e-Belo-Monte-pode-comecar-a-operar/>. Acesso em 05 de maio de 2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Especial Belo Monte.** Disponível em: <https://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>. Acesso: 25 de fev. 2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas.** Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/dossie-belo-monte-prevencao-e-mitigacao-falham-e-obra-provoca-novos-impactos-sobre-povos-indigenas>. Acesso em 05 de maio de 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF): Notícias. Disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-pa-questiona-modelo-de-audiencia-publica-de-belo-monte](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-pa-questiona-modelo-de-audiencia-publica-de-belo-monte). Acesso em 05 de maio de 2016.

PAQUETE, S. **Qual o impacto ambiental da instalação de uma hidrelétrica?** Disponível em: <http://mundoestranho.abril.com.br/materia/qual-o-impacto-ambiental-da-instalacao-de-uma-hidreletrica>. Acesso em: 25 de fev. de 2016.

REDE BRASIL (2009). **Audiência pública discute impactos da usina de Belo Monte com populações do Xingu.** Disponível em: <http://riosvivos.org.br/a/Noticia/Audiencia+publica+discute+impactos+da+usina+de+Belo+M+onte+com+populacoes+do+Xingu+/14782>. Acesso em 05 de maio de 2016.

SANCHÉZ, Luiz Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos.** São Paulo: Oficina de Textos, 2008. 495p.

VILLASBÔAS, Paula de Paiva. **A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental. Estudo de Caso do Porto da Barra Ltda., Florianópolis, Santa Catarina, 192f, 2003.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.