

EIAs e nova localização de usinas

Categories : [Paulo Bessa](#)

Muita polêmica tem surgido em relação às hidrelétricas do Rio Madeira. A mais recente diz respeito a uma nova localização da hidrelétrica de Jirau e, também, sobre o fato de que os pareceres técnicos do Ibama teriam sido negativos e recomendada a não implantação da usina. Neste artigo, pretendo examinar as questões acima mencionadas, de um ponto de vista abstrato e teórico, haja vista que não conheço os estudos, muito menos o processo de licenciamento ambiental e, caso os conhecesse, não faria o artigo.

A realocação da usina em local que é cerca de 10 km distante do originariamente imaginado e tratado pela Licença Prévia é uma consequência lógica e esperada de um procedimento de licenciamento ambiental que, em meu ponto de vista, começa pelo fim. A "hora da buzina" era mais coerente, pois era um "programa que acaba quando termina". De fato, a Licença Prévia é uma licença que corresponde à fase preliminar de planejamento, conforme consta do decreto 99.274/6 de junho de 1990, artigo 19, I:

"Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo." Penso que, nos estritos limites da norma regulamentar, a Licença Prévia da Usina Jirau deveria ser expedida da seguinte forma: "autorizar o prosseguimento de estudos para implantação de usina hidrelétrica no Rio Madeira entre as coordenadas tais e quais, a serem mais bem definidas quando da concessão da Licença de Instalação e após a realização de Estudos Prévios de Impacto Ambiental".

Contudo, o modelo que vem sendo adotado pelo Ibama exige a apresentação do EIA antes da concessão da LP, fato que complica a localização precisa do empreendimento, haja vista que toda uma série de questões ainda não foram decididas e, necessariamente, o EIA se transforma em uma análise feita sobre hipóteses e não sobre um projeto concretamente deliberado. Decorre daí que não é surpresa que o empreendedor, após analisar concretamente o projeto a ser implantado, tenha decidido por outro "endereço", muito embora na mesma rua. Recente Instrução Normativa do Ibama manteve a exigência de EIA no processo de concessão da LP¹.

Certamente, 10 km é uma distância muito relevante, quando se trata da região Amazônia, na qual a biodiversidade é enorme. Contudo, não deve ser desconsiderado que a Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente estabelece no inciso III do artigo 5º que o EIA deve considerar as repercussões do empreendimento a ser instalado nas áreas de influência direta e indireta do projeto, tendo por base a bacia hidrográfica na qual ele seria implantado: "*Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou*

indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.”

Dado que o deslocamento pretendido está contemplado na mesma bacia hidrográfica, em tese, a nova localização teria sido analisada pelo EIA que teria estabelecido a sua caracterização ambiental. Não haveria, portanto, necessidade de um novo EIA mas, isto sim, apenas a necessidade de complementação relativa ao local no qual, de fato, a atividade viria a ser implementada.

Volto a afirmar que, aqui, estou expondo um ponto de vista em tese, pois na hipótese de que o EIA não tenha caracterizado adequadamente a AID (Área de Influência Direta), outros estudos se fariam necessários. Desta forma, parece-me que, em tese, nada impediria a mudança de localização do empreendimento desde que a nova localização fosse feita na mesma bacia hidrográfica e que na caracterização da AID o local tivesse sido contemplado adequadamente. O órgão ambiental, contudo, deveria exigir estudos complementares que aprofundassem a caracterização da real área de implantação.

No que se refere à manifestação, em tese, desfavorável da equipe técnica que examina o procedimento de licenciamento ambiental, em minha opinião, tal fato não impressiona. A equipe técnica responsável pela análise do empreendimento não é a responsável pela concessão da licença ambiental; o seu trabalho é o de emitir uma opinião técnica a respeito do empreendimento com vistas a subsidiar a tomada de decisão do responsável pela emissão da licença ambiental que, não está obrigado a adotá-la. Pois, se não fosse assim, o responsável pelo licenciamento seria a equipe técnica e não o responsável último pelo órgão ambiental.

Na concessão do licenciamento ambiental há, evidentemente, um determinado grau de juízo de conveniência e oportunidade. Não se diz com isto, que a equipe técnica é dispensável, ou que o seu papel é secundário no licenciamento ambiental. Não, ao contrário! Seu papel é fundamental. Contudo, em não raras vezes, as equipes técnicas extrapolam os seus limites e lançam pareceres baseados em convicções íntimas e não na análise dos elementos contidos nos autos. Felizmente, trata-se de uma raridade. Quanto mais o parecer se distanciar de questões de ordem política e social, tanto mais aumentam as suas chances de ser adotado como razões de decidir pelo gestor do órgão ambiental.

Esta situação está bastante clara na Instrução Normativa 118/2008². O parecer, portanto, não é vinculante. É claro que é preferível que as opiniões técnicas sejam a base das decisões administrativas, contudo, é importante que se observe que a discricionariedade administrativa admite uma gama de soluções possíveis, não havendo em matéria de administração pública, uma decisão “certa”. Desde que não haja violação de normas legais, há um leque de opções que o administrador pode adotar. Fosse vinculante a opinião técnica, não haveria necessidade de “direção política” da administração.

1 - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº- 184, DE 17 DE JULHO DE 2008

2 - “Art. 24 A DILIC emitirá Parecer Técnico Conclusivo sobre a viabilidade ambiental do empreendimento, e o encaminhará à Presidência do Ibama para subsidiar o deferimento ou não do pedido de licença. Parágrafo Único: O parecer técnico conclusivo deverá ser disponibilizado no site do Ibama/Licenciamento.”